

Sosiaalityöntekijöiden tekemien hylkäävien toimeentulotukipäätösten perustelut

Salla Ritala

Sosiaalityöntekijöiden tekemien
hylkäävien toimeentulotukipäätös-
ten perustelut

Pro gradu –tutkielma

Sosiaalityö

2019

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Sosiaalityöntekijöiden tekemien hylkäävien toimeentulotukipäätösten perustelut

Tekijä: Salla Ritala

Koulutusohjelma/oppiaine: Sosiaalityö

Työn laji: Pro gradu –työ _X_ Sivulaudaturtyö __ Licensiaatintyö __

Sivumäärä: 70

Vuosi: 2019

Tiivistelmä:

Tässä tutkielmassa tutkittiin, miten sosiaalityöntekijät perustelevat hylkääviä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätöksiä. Erityisesti huomio kiinnittyi siihen, miten sosiaalityöntekijöiden käyttämä harkinta ja harkintavalta sekä asiakkaan oikeudet ilmenivät päätöksissä. Tutkielmassa oli tavoitteena saada aiheesta uutta tietoa, sillä toimeentulotukipäätösten yksilöllisiä perusteluja ei ole juuri tutkittu. Tutkielman teoreettinen viitekehys rakentui toimeentulotuen, harkinnan, harkintavallan ja asiakkaan oikeuksien käsitteistä.

Aineistona tutkielmassa oli 77 Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän sosiaalityöntekijöiden tekemää hylkäävää toimeentulotukipäätöstä. Päätökset koskivat sekä täydentävää että ehkäisevää toimeentulotukea. Päätökset oli tehty ajalla 1.2.-30.4.2018 ja niitä oli tehty sekä työikäisten palvelut että lapsiperhepalvelut –yksiköissä. Aineisto analysoitiin aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä.

Tutkielman tuloksista kävi ilmi, että sosiaalityöntekijät käyttävät yksilöllistä harkintaa ja toteuttavat asiakkaan oikeuksia monin tavoin. Päätösten perustelut tiivistyivät kolmeen eri luokkaan: Asiakkaaseen liittyviin perusteluihin, järjestelmään liittyviin perusteluihin sekä asiakkaaseen ja järjestelmään liittyviin perusteluihin. Useita hakemuksia käsitellessään sosiaalityöntekijät ottivat yhteyttä asiakkaisiin esimerkiksi soittamalla tai tekemällä aikavarauksen tilanteiden selvittämiseksi. Tuloksista kuvastui, että yli vuosi perustoimeentulotuen Kelaan siirtymisen jälkeen asiakkaat eivät osaa toimia järjestelmässä. Asiakkaat hakivat paljon täydentävänä ja ehkäisevänä toimeentulotukena sellaisia menoja, jotka kuuluvat Kelan käsittelemään perustoimeentulotukeen. Näissä tilanteissa sosiaalityöntekijät saivat osaltaan asioidenajajan roolin selvittäessään tilanteita ja ohjatessaan asiakkaita oikeaan suuntaan. Huolestuttavaa oli, että osaa päätöksistä ei perusteltu lainkaan tai yksilölliset perustelut koostuivat vain maininnasta, ettei asiakkaan hakemaan menoon tukea myönnetä.

Huolelliset ja yksilölliset perustelut toimeentulotukipäätöksissä tukevat asiakkaan oikeuksien toteutumista. Puutteelliset päätökset voivat kuitenkin osaltaan liittyviä sosiaalityön jatkuvaan kiireeseen ja resurssipulaan, jolloin asiakkaan asiaan ei ehditä kunnolla paneutua. Aiheen tutkimusta voisi jatkaa esimerkiksi täydentämällä aineistoa sosiaalityöntekijöiden haastatteluilla tai tekemällä vertailevaa tutkimusta eri asiakasryhmien, kuten aikuisasiakkaiden ja lapsiperheiden välillä.

Avainsanat: Toimeentulotuki, harkinta, harkintavalta, asiakkaan oikeudet

Sisällys

1 Johdanto.....	1
2 Aiheen aiempi tutkimus.....	4
2.1 Toimeentulotukeen liittyviä tutkimuksia.....	4
2.2 Harkintaan ja päätöksentekoon liittyviä tutkimuksia	12
2.3 Asiakkaan asemaan ja oikeuksiin liittyviä tutkimuksia.....	14
3 Harkinta, päätöksenteko ja asiakkaan oikeudet toimeentulotuen kontekstissa.....	17
3.1 Toimeentulotuki	17
3.2 Harkinta ja harkintavalta	20
3.3 Päätökset ja perustelut	23
3.4 Asiakkaan oikeudet	26
4 Tutkimuksen metodologiset lähtökohdat.....	29
4.1 Tutkimuskysymykset.....	29
4.2 Tutkimusmenetelmät	29
4.3 Aineisto ja sen hankinta.....	31
4.4 Aineiston analyysi	33
4.5 Eettiset kysymykset	37
5 Yksilöllisen harkinnan käyttö perusteluissa	41
5.1 Yleisiä huomioita aineistosta.....	41
5.2 Asiakkaaseen liittyvät perustelut.....	44
5.3 Asiakkaaseen ja järjestelmään liittyvät perustelut.....	47
5.4 Eroja työikäisten asiakkaiden ja lapsiperheiden välillä	50
6 Asiakkaan oikeudet päätöksissä	52
6.1 Järjestelmään liittyvät perustelut	52
6.2 Yksiselitteinen hylkääminen ja lisäselvityspyynnöt.....	54
6.3 Hallintopäätöksiin kuuluvat sisällöt, yhteydenotot asiakkaisiin ja puuttuvat perustelut	56
7 Yhteenveto ja johtopäätökset.....	60
Lähteet	65

1 Johdanto

Tutkin pro gradu –tutkielmassani sosiaalityöntekijöiden tekemiä hylkääviä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätöksiä. Tutkin, miten sosiaalityöntekijät perustelevat kyseisiä päätöksiä. Näkökulma on erityisesti sosiaalityöntekijän harkinnassa ja harkintavallassa sekä asiakkaan oikeuksien toteutumisessa. Nämä liittyvät kiinteästi toisiinsa, sillä sosiaalityöntekijän harkintavallan käyttö liittyy siihen, miten asiakkaan oikeudet toteutuvat. Kansalaiset saavat ja joutuvat kokemaan sosiaalihuollon harkintavallan käytön ja seuraukset, ja epäoikeudenmukaisiksi koettuja päätöksiä käsitellään jatkuvasti tuomioistuimissa (Kalliomaa-Puha, Kotkas & Rajavaara 2014a, 10).

Käytännön kokemuksenani sosiaalityöntekijänä ja aiemmin sosiaaliohjaajana on, että ammattilaiset kokevat toimeentulotukipäätösten perustelemisen hankalaksi ja perustelujen merkityksen epäselväksi. Sosiaalityöntekijöiden rooli täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen ratkaisijoina on kasvanut vuonna 2017 tapahtuneen perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä. Ehkäisevä toimeentulotuki on yhteiskuntamme viimesijainen etuus, ja sen hakijat ovat usein heikossa asemassa olevia yksilöitä ja perheitä.

Sosiaalityön ja toimeentulotuen asiakkaat ovat usein heikossa asemassa olevia, eivätkä he välttämättä tiedä oikeuksiaan. Toisaalta sosiaalityöntekijätkään eivät aina tiedota asiakkaille heidän oikeuksistaan asianmukaisesti ja sosiaalityöntekijät saattavat kokea asiakkaan oikeudet työtä hankaloittavina reunaehtoina. (Esim. Nummela 2011, 5.) Näin ollen asiakkaat eivät välttämättä osaa itse arvioida ja kyseenalaistaa saamiensa päätösten asianmukaisuutta ja laillisuutta. Asiakkaiden lisäksi haasteita voi kuitenkin olla myös sosiaalityöntekijöiden tiedoissa ja taidoissa. Sosiaalityöntekijöillä on haastetta esimerkiksi lakien soveltamisessa (Braye ym. 2011, 84-85).

Edellä mainituista syistä koen tärkeäksi tutkia valitsemaani aihetta. Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen yksi tärkeä tehtävä on tuottaa tietoa yhteiskunnallisten instituutioiden epäkohdista (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2009, 7). Tutkielmani tarkoituksena onkin tuottaa tietoa asiakkaan oikeuksista ja sosiaalityöntekijöiden harkintavallasta liittyen toimeentulotukeen, joka on merkittävä yhteiskuntamme instituutio. Tutkimusaiheen tekee tärkeäksi erityisesti instituution asiakkaiden heikko asema yhteiskunnassa.

Toimeentulotukea on tutkittu paljon. Suomessa aihetta ovat tutkineet esimerkiksi Susan Kuivalainen (2004, 2007, 2010), Anne Määttä (2010) ja Elina Ahola (2013). Aihetta on tutkittu myös muissa Euroopan maissa, mutta aiheen kohdalla täytyy muistaa sen maa-kohtaisuus. Sosiaaliturvajärjestelmiä on pelkästään Euroopassa useita ja ne saattavat erota toisistaan paljonkin. Tämän vuoksi on relevanttia keskittyä aiheen suomalaiseen tutkimukseen. Myös asiakkaan oikeuksia ja sosiaalityön harkintaa on tutkittu, mutta niiden suosio tutkimusaiheina ei ole yltänyt toimeentulotuen tasolle. Harkintaa on tutkinut esimerkiksi Marketta Rajavaara (2014) ja asiakkaan oikeuksia Tuija Nummela (2011).

Sosiaalityön profession muotoutumisen ensiaskelina 1800-luvun lopulla sosiaalityöntekijät yhdistettiin ennen muuta köyhyyden helpottamiseen. Ajan saatossa sosiaalityö on monin paikoin irtaantunut toimeentulotuesta, vaikka useat sosiaalityön asiakkaat elävät köyhyydessä ja puutteessa. (Midgley 2010, 105.) Toimeentulotuki on nähty perinteisesti osaksi aikuissosiaalityötä (esim. Taina & Kotiranta 2014) ja toisaalta aikuissosiaalityö pelkäksi toimeentulotuen myöntämiseksi (Strömberg-Jakka 2012, 140). Kuitenkin taloudellinen eriarvoisuus lapsiperheissä on merkittävää, ja se vaikuttaa monin tavoin lastenkin arjessa (Hakovirta & Rantalaiho 2012, 3). Toimeentulotuen eli rahan jakamisen ja sosiaalityön välistä roolia on mietitty ja yritetty ratkoa pitkään (Strömberg-Jakka 2012, 142). Näiden lähtökohtien vuoksi valitsin tutkielmani aineistoon sekä työikäisten palveluissa että lapsiperhepalveluissa tehtyjä toimeentulotukipäätöksiä. Päätöksiä oli aineistossa 77 kappaletta ja ne on tehty Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymässä. Lapsiperhepalveluissa asioivat perheet, joiden asunnossa on kirjoilla alaikäinen lapsi. Sen alaisuuteen kuuluvat myös lastensuojelun palvelut. Työikäisten palveluissa taas asioivat 18-64-vuotiaat asiakkaat, joiden kanssa ei asu alaikäisiä lapsia. Asiakkaat ovat siis yksin asuvia henkilöitä, lapsettomia pariskuntia ja perheitä, joissa asuu jo täysi-ikäisiä lapsia. Aineiston analyysimenetelmänä käytän aineistolähtöistä sisällönanalyysia.

Tutkielmani keskeiset käsitteet muodostuvat toimeentulotuesta, harkinnasta, harkintavalasta ja asiakkaan oikeuksista. Laki toimeentulotuesta (1412/1997) asettaa kehyksen kysyiselle etuudelle, mutta toimeentulotuki etuutena sisältää runsaasti harkintaa (HE 358/2014). Harkinta ja harkintavalta on merkittävä osa sosiaalityötä ja sosiaalietuuksia sekä yksi sosiaalialan ammattieettinen kysymys (esim. Talentia 2017, 25). Myös asiakkaan oikeudet ovat sosiaalityön keskeinen kysymys, joka linkittyy lähes kaikkeen alalla tehtävään työhön. Toimeentulotuki viimesijaisena yhteiskunnan etuutena linkittyy osaltaan asiakkaan oikeuksiin ja niiden toteutumiseen.

Johdannon jälkeen luvussa kaksi esittelen aiheeni aiempaa tutkimusta. Luku on jaoteltu alalukuihin, jotka käsittelevät toimeentulotukea, harkintaa ja asiakkaan oikeuksia käsitteleviä tutkimuksia. Tämän jälkeen luvussa kolme käsittelen tutkielmani teoreettista viitekehystä eli harkintaa, päätöksentekoa ja asiakkaan oikeuksia toimeentulotuen kontekstista käsin. Luvussa neljä käsittelen tutkielmani metodologisia valintoja: tutkimuskysymyksiä, aineistoa, analyysimenetelmiä ja tutkielman eettisiä kysymyksiä. Metodologian jälkeen siirryn luvuissa viisi ja kuusi tutkielmani tuloksiin. Luvut on rakennettu tutkimuskysymysteni pohjalta. Viimeisessä luvussa esitän tutkielmani johtopäätökset ja pohdin-taa.

2 Aiheen aiempi tutkimus

Toimeentulotukea on tutkittu melko paljon. Useimmat näistä tutkimuksista ovat erilaisia laitosten ja yhdistysten tutkimuksia. Sen sijaan lisensiaatin tutkimuksia tai väitöskirjoja toimeentulotuesta ei ole juuri tehty. Harkintaa ja asiakkaan oikeuksia on tutkittu jonkin verran. Seuraavaksi esittelen lyhyesti eräitä aiheeseeni liittyviä aiempia tutkimuksia. Toimeentulotuen tutkimuksia pohdittaessa on tärkeää huomioda, että toimeentulotuki perustuu tiukasti lainsäädäntöön. Sosiaaliturvajärjestelmät ja lainsäädäntö vaihtelevat maittain, jolloin täytyy huomioda, että ulkomailla tehty toimeentulotuen (engl. social assistance) tutkimus ei ole suoraan verrattavissa Suomen kontekstiin. Keskeistä on muistaa myös vuonna 2017 tapahtunut perustoimeentulotuen Kela-siirto, jota ennen toimeentulotukilakiin (1412/1997) tehtiin merkittäviä muutoksia. Keskeisimpänä muutoksena oli, että perustoimeentulotuki siirtyi kunnilta Kelan maksettavaksi (HE 358/2014). Suurin osa tutkimuksista on tehty ennen tätä lakiuudistusta.

2.1 Toimeentulotukeen liittyviä tutkimuksia

Toimeentulotuen merkitystä köyhyyden poistamisessa on tutkinut Susan Kuivalainen (2004). Tutkimuksen aineistona oli LIS (Luxemburg Income Study) –aineisto, joka sisälsi vertailukelpoista aineistoa yli 20 maasta. Aineistot kattoivat kokonaisvaltaiset tiedot talouksien tuloista. Yksittäistä maata koskeva aineisto sisälsi 2000 – 57000 kotitalouden tiedot. (Mt. 586.)

Kuivalaisen (2004) tutkimuksen tuloksissa havaittiin, että toimeentulotuella on merkittävä köyhyyttä poistava vaikutus. Tehokkaimmin köyhyys poistui toimeentulotukiasiakkuuden myötä kaikkein köyhimmistä talouksista. Kuitenkaan suuri osa kotitalouksista, joiden tulot jäivät alle 30 prosenttiin mediaanituloista, eivät saaneet toimeentulotukea. Köyhyyttä vähentävä vaikutus kohdistui vähiten nuoriin, joista iso osa jäi toimeentulotuen saamisen jälkeenkin köyhyysrajan alapuolelle. Yllättävää tuloksissa oli, että yksinhuoltajaperheiden köyhyysaste oli pieni, vaikka yleensä yksinhuoltajaperheisiin liitetään heikko taloudellinen tilanne. Väestötasolla toimeentulotuki vähensi köyhyyttä tehokkaimmin yhden aikuisen aikuistaloudessa. (Mt. 587-590.)

Susan Kuivalainen (2010) on tutkinut myös toimeentulotuen alikäyttöä. Toimeentulotuen alikäytöllä tarkoitetaan sitä, että kaikki sellaiset ihmiset, jotka olisivat tukeen oikeutettuja, eivät syystä tai toisesta hae sitä (mt. 69). Kuivalaisen mukaan alikäytön tutkiminen on haastavaa, koska vaikeutena on tavoittaa ihmisiä, jotka eivät hae heille kuuluvia etuuksia (mt. 70). Kuivalaisen tutkimuksen aineistona oli Turun yliopistossa vuonna 2010 kerätty KONSE-aineisto, joka sisälsi laajoja kyselylomakkeita. Tutkittavina olivat satunnaisotoksella poimittu otos 18-70-vuotiaista henkilöistä. Otoksen koko oli 4000 henkilöä ja vastausprosentti oli 52%. Alikäyttöä selvitettiin tutkimuksessa esimerkiksi ihmisten subjektiivisten kokemusten ja laskennallisten perusteiden perusteella. (Mt. 74-76.)

Kuivalaisen (2010) tutkimustulosten perusteella toimeentulotuen alikäyttö on vastaajien subjektiivisten kokemusten perusteella laajaa. Ihmisiä, jotka kertoivat, että luulisivat olevansa oikeutettuja toimeentulotukeen, mutta halusivat selvittää ilman sitä, oli vastaajista 3,9%, kun taas sellaisia, jotka kertoivat jo saavansa toimeentulotukea, oli 3,3%. Myös laskennallinen tarkastelu osoitti merkittävää toimeentulotuen alikäyttöä. Tulokset osoittivat, että viisi kuudesosaa ihmisistä, jotka arvioivat olevansa oikeutettuja toimeentulotukeen, mutta halusivat tulla toimeen omillaan, eivät laskennallisesti olleet oikeutettuja toimeentulotukeen. Toisaalta taas merkittävä osa ihmisistä, jotka arvioivat, etteivät olisi oikeutettuja toimeentulotukeen, olivat laskennallisen tarkastelun perusteella oikeutettuja tukeen. (Mt. 78.)

Kuivalaisen (2010) tutkimuksessa kävi ilmi, että henkilöt, jotka olisivat oikeutettuja toimeentulotukeen, tuen suuruus olisi keskimäärin ollut 340€. Kyseessä on merkittävä summa, kun huomioidaan, että toimeentulotuen saajat ovat kaikkein pienituloisimpia perheitä. (Mt. 80.) Tulosten perusteella toimeentulotuen alikäyttö liittyi usein taloudelliseen huono-osaisuuteen ja köyhyys. Köyhyys ilmeni sekä vastaajien subjektiivisina kokemuksina että erilaisilla köyhyysmittareilla mitattuna. Silti tuloksista kävi ilmi, että ne, jotka saivat toimeentulotukea, olivat tuen alikäyttäjää enemmän taloudellisesti huono-osaisia. (Mt. 82-83.)

Anne Määttä (2010, 20) on tutkinut toimeentulotuen väliinputoajia, joiden väliinputoaminen johtuu palvelujärjestelmän puutteista. Tutkimuksen aineisto koostui vuonna 2007 kerätyistä kertomuksista, joita pyydettiin sanomalehdissä julkaistuilla kirjoituspyynnöillä. Kirjoittajia pyydettiin apukysymysten avulla kertomaan omakohtaisesta tai läheisen kokemuksesta sosiaaliturvan epäkohdista. Kirjoituksia toivottiin eri-ikäisiltä ja eri

puolilta Suomea olevilta henkilöiltä. Tutkimuksen aineistoksi muodostui 194 kirjoitusta, joista suurin osa oli naisten kirjoittamia ja ne käsittelivät omakohtaisia kokemuksia. Aineisto analysoitiin grounded theory –pohjaisella aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä. (Mt. 22-23.)

Määtän (2010) tutkimuksessa nousi esiin erilaisia ryhmiä ja tilanteita, joissa ihmiset olivat kokeneet väliinputoamista. Yksi tällainen ryhmä olivat sellaiset henkilöt, jotka kokivat tarvinneensa toimeentulotukea akuuttiin ja yllättävään tilanteeseen, joka näyttäytyi vakaassa elämäntilanteessa tilapäisenä notkahduksena. Yksi väliinputoajaryhmä olivat myös opiskelijat, joiden opinnot olivat viivästyneet ja siksi opintosuorituksia ei ollut tarpeeksi. Opiskelijat näyttäytyivät tilapäisinä väliinputoajina. (Mt. 24.)

Toistuviksi väliinputoajiksi Määtän (2010) tutkimuksen mukaan osoittautuivat työttömät tai epävakaassa työllisyystilanteessa olevat henkilöt. Väliinputoamista aiheuttivat esimerkiksi freelancer-työt. Tässä väliinputoajaryhmässä oli erityisesti yksin asuvia ja yksinhuoltajia. Terveysongelmista kärsivät pitkäaikaistyöttömät olivat merkittävä pitkäaikainen väliinputoajaryhmä. Pitkäaikaisten väliinputoajien ryhmään kuului myös esimerkiksi kotiäitejä ja yksineläviä eläkeläisiä. Tutkimuksen mukaan väliinputoajat turvautuivat usein juridiseen tukeen, sosiaaliasiamiehiin ja valituksiin. (Mt. 25-28.)

Kenneth Nelson (2012, 148) on tutkinut sosiaaliturvan tasoa suhteessa materiaalsiin puutteisiin Euroopassa. Tutkimuksen aineistona on ollut Euroopan maista tilastoja, jotka kuvaavat niiden kansalaisten taloudellista tilannetta ja materiaalisia puutteita. Materiaaliset puutteet kuvailtiin tutkimuksessa vähintään neljän elementin puuttumiseksi yhdestä. Elementit olivat kyky kohdata odottamattomia menoja, mahdollisuus viettää viikon mittainen kodin ulkopuolinen loma vuosittain, mahdollisuus hankkia aterialle lihaa, kalaa tai kanaa joka toinen päivä, mahdollisuus pitää koti asianmukaisesti lämmitettynä, kotitaloudessa ei ole maksamatonta asuntolainaa, vuokraa tai osamaksuja sekä kotitaloudessa on pesukone, väritelevisio, puhelin ja auto. Aineisto analysoitiin kvantitatiivisin menetelmin. (Mt. 153-154.)

Tutkimuksessa (Nelson 2012) kävi ilmi, että toimeentulotuen taso ja materiaaliset puutteet vaihtelevat merkittävästi Euroopassa. Esimerkiksi alle 65-vuotiaasta väestöstä materiaalisessa puutteessa eli Luxemburgissa alle 1%, kun taas Romaniassa 27%. Tutkimus osoitti, että sosiaaliturvan matala taso oli yhteydessä materiaalsiin puutteisiin. Havaittiin,

että korkealla sosiaaliturvan tasolla oli taipumus ehkäistä materiaalisia puutteita. (Mt. 154-155.)

Köyhyyttä Helsingissä –tutkimuksessa (Ahola & Hiilamo 2013, 3) tutkittiin toimeentulotuen käyttöä Helsingissä vuosina 2008-2010. Tutkimuksen aineistona oli Helsingin sosiaaliviraston rekisteritiedoista koottu aineisto. Tutkimustulosten perusteella toimeentulotuen menot kasvoivat Helsingissä vuonna 2009 johtuen vuonna 2008 alkaneesta talouskriisistä (Mt. 3, Ahola 2013, 23). Tutkimustulosten mukaan yksin asuvat saivat toimeentulotukea muita enemmän ja miehet naisia enemmän. Myös yksinhuoltajataloudet olivat merkittävä toimeentulotuen saajaryhmä. Toimeentulotukea saivat useimmiten työttömät ja lomautetut. Tutkimusjaksolla 2008-2010 pitkäaikaisten toimeentulotukiasiakkaiden eli talouksien, jotka saivat toimeentulotukea yhtäjaksoisesti 10-12 kuukautta määrä kasvoi. Samaan aikaan lyhytaikaiset eli 1-3 kuukautta kestävät toimeentulotukiasiakkuudet vähenivät. (Ahola 2013, 24-26.)

Mikko Niemelä (2013, 117-118) on tutkinut suomalaisten näkemyksiä toimeentuloturvetuuksien kohdentumisongelmista. Aineisto tutkimuksessa oli SORVA-tutkimushankkeen väestökysely sekä erilliskyselyt työmarkkinatuen ja sairauspäivärahan saajille. Tutkimuksessa on tehty vertailua myös aiempaan vuoden 2008 aineistoon. Aineistomääriä artikkelissa ei mainita. (Mt. 117-118.)

Niemelän (2013) tutkimuksen tuloksista kävi ilmi, että kansalaiset kokevat toimeentulotuen ylikäytön yleiseksi. Siitä huolimatta toimeentulotuen alikäyttöä pidettiin muita etuuksia yleisempänä. Työmarkkinatuen ja sairauspäivärahan saajat olivat sitä mieltä, että ylipäättään etuuksien alikäyttö on ylikäyttöä yleisempää. (Mt. 119-120.) Tutkimuksen mukaan miehet pitivät jonkin verran naisia enemmän etuuksien ylikäyttöä yleisempänä. Ikäryhmistä nuoret kokivat ylikäytön yleisemmäksi kuin vanhemmat ihmiset. Silti yli 65-vuotiaat pitivät etuuksien alikäyttöä harvinaisena. Näkemykset alikäytön yleisyydestä liittyivät tulosten perusteella tulotasoon: käsitykset etuuksien alikäytöstä korostuvat kotitalouden tulotason laskiessa. (Mt. 125.) Alikäytön vähentämiseksi kansalaiset kannattivat etuuksiin liittyvän tiedotuksen lisäämistä, sääntöjen ja hakulomakkeiden yksinkertaistamista ja käsittelyaikojen nopeuttamista (Mt. 127).

Timo M. Kauppinen ym. (2014, 273-274) ovat tutkineet sosiaalisten taustojen ja elämäntilanteiden yhteyttä lyhyt- ja pitkäaikaiseen toimeentulotuen saamiseen Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa. Tutkimuksen aineisto on kerätty edellä mainittujen maiden erilaisten virallisten tilastojen ja rekisterien ylläpitäjiltä. Tutkimuksessa tutkittiin vuosien 1978 ja 1984 välillä syntyneitä henkilöitä, jotka olivat myös asuneet synnyinmaassaan 18-24-vuotiaana. Norjasta ja Ruotsista käytettiin aineistoa koko kyseisestä kohderyhmästä, mutta Suomesta vain 25% kohderyhmästä. Aineisto analysoitiin laadullisin menetelmin. (Mt. 277-278.)

Tutkimuksen (Kauppinen ym. 2014) tulosten mukaan Suomen, Ruotsin ja Norjan 18-24-vuotiaista toimeentulotukea saivat useimmiten Suomessa asuvat henkilöt. Suomalaisista 18-24-vuotiaista toimeentulotukea sai 35%. Kaikissa tutkituissa maissa yli puolet kohderyhmästä sai toimeentulotukea alle seitsemän kuukautta. Kaikkien maiden kohdalla havaittiin, että käytetyt sosiaalisen taustan muuttajat eli vanhempien matala koulutustaso, vanhempien työttömyys, vanhempien matala tulotaso ja vanhempien toimeentulotukiasiakkuus, nostivat todennäköisyyttä nuoren aikuisen toimeentulotukiasiakkuudesta. Sosiaalinen tausta ennusti myös toimeentulotuen saamiskuukausia, mutta mikään sosiaalisen taustan muuttaja ei ennustanut pitkäaikaista toimeentulotukiasiakkuutta. Elämäntilanteisiin liittyvistä muuttajista kaikissa maissa vaikutti nuorena kotoa pois muuttaminen, mikä ennusti toimeentulotukiasiakkuutta. Norjassa toimeentulotukiasiakkuuden todennäköisyyttä nostivat opiskeluvuosien määrä seuranta-aikana, kun taas Suomessa ja Ruotsissa merkittävämpi tekijä oli saatujen lasten määrä seuranta-aikana. (Mt. 2014, 279-280.)

Kauppinen ym. (2014) tutkimuksen hypoteesina oli, että sosiaalinen tausta ennustaa pitkäaikaista toimeentulotukiasiakkuutta ja elämäntilanteisiin liittyvät tekijät ennustavat lyhytaikaista toimeentulotukiasiakkuutta. Tutkimuksessa kuitenkin havaittiin, että sosiaalinen tausta ennusti sekä lyhytaikaista että pitkäaikaista toimeentulotukiasiakkuutta. Myös elämäntilanteisiin liittyvät tekijät vaikuttivat sekä lyhyt- että pitkäaikaisen toimeentulotukiasiakkuuden todennäköisyyteen. (Mt. 283.)

Helena Blomberg, Johanna Kallio ja Christian Kroll (2016) ovat tutkineet käsityksiä toimeentulotukiasiakkuudesta. Tutkimuksen aineisto käsitti kaksi erillistä kyselyaineistoa, joissa vastaajina oli sekä Kelan työntekijöitä että sosiaalityöntekijöitä ja lisäksi kansuomalaisia yksityishenkilöitä. Kelan työntekijöitä vastaajina oli 887, sosiaalityöntekijöitä 530 ja yksityishenkilöitä 1883. Tutkimus oli kvantitatiivinen. (Mt. 306.)

Tutkimustuloksista (Blomberg ym. 2016) kävi ilmi, että kansalaisista miehet uskoivat naisia enemmän toimeentulotuen vilpilliseen hakemiseen ja hakijoiden laiskuuteen. Sekä työntekijöillä että kansalaisilla ikä vaikutti mielipiteisiin. Ikääntyneet kansalaiset esimerkiksi syyttivät toimeentulotukiasiakkaita laiskuudesta harvemmin kuin nuoremmat vastaajat. Koulutustaso vaikutti siten, että korkeakoulutetut arvioivat toimeentulotuen vilpilliseen hakemiseen ja hakijoiden laiskuuteen matalammin koulutettuja vähemmän. Myös poliittinen ajattelu vaikutti vastaajien ajatuksiin. Poliittinen suuntaus vaikutti kansalaisilla työntekijöitä enemmän. Vasemmiston kannattajat uskoivat useammin toimeentulotuen alikäyttöön ja häpeään kuin oikeiston kannattajat. (Mt. 307-308.)

Vuoden 2016 sosiaalibarometrissa (Eronen ym. 2016) tutkittiin toimeentuloa ja sosiaali- ja terveysturvasta. Tutkimus toteutettiin kyselytutkimuksena, johon vastasivat sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavat johtajat kunnista ja yhteistoiminta-alueilta. Lisäksi vastaajina oli Kelan henkilökuntaa ja toimeentulotuen kanssa työskenteleviä kunnan sosiaalityöntekijöitä. (Mt. 9.)

Tutkimuksen (Eronen ym. 2016) tulosten perusteella perustoimeentulotuen Kela-siirto nähtiin oikeaksi, mutta samalla esiintyi huolta siitä, miten asiakkaat jatkossa ohjautuvat sosiaalityön asiakkaaksi. Tulosten mukaan perusturvan tasoa olisi nostettava ja järjestelmää yksinkertaistettava. Vastaajat arvioivat, että Kela-siirron myötä toimeentulotuen alikäyttö vähenee, koska tuen hakeminen Kelasta koetaan helpommaksi ja vähemmän leimaavaksi kuin sosiaalitoimessa asioiminen. Kela-siirron arvioitiin hyödyttävän suurinta osaa asiakkaista. Huoli nousi kuitenkin asiakkaista, joilla on monimutkainen tilanne selvittävänä tai asiakkaista, jotka eivät osaa käyttää sähköisiä palveluita. (Mt. 91-93.)

Terveiden ja hyvinvoinninlaitoksen tutkimushankkeessa (Blomgren ym. 2016) on tutkittu kuntien sosiaalityön, palveluiden ja etuuksien tilannetta ennen toimeentulotuen Kela-siirtoa. Yhtenä tutkimushankkeen osana Paula Saikkonen (2016) on tutkinut kuntien käytäntöjä toimeentulotuen käsittelyssä sekä sosiaalityön ja muiden palveluiden järjestämisessä. Aineistona on käytetty vuonna 2013 Kuntaliiton keräämää kyselyaineistoa. Kysely kohdistettiin kuntien toimeentulotuesta ja aikuissosiaalityöstä vastaaville viranhaltijoille. Vastaajina oli kuitenkin sekä johtavia viranhaltijoita, sosiaalityön ammatillisia johtajia että sosiaalityöntekijöitä ja muita toimeentulotukityöhön osallistuvia työntekijöitä.

Kyselyyn tuli vastauksia 174 ja vastaukset kattoivat 251 kuntaa. Tämä johtuu siitä, että osa vastauksista koski kunnan yhteistoiminta-alueita. (Saikkonen 2016, 29-30.)

Saikkosen tutkimuksen (2016) tuloksista kävi ilmi, että täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea kunnissa käsittelevät toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön ammattilaiset. Suurin osa kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että toimeentulotukea haetaan, koska ensisijaisten etuuksien taso on niin alhainen. Nähtiin myös, että pitkittynyt työttömyys ja isojen kaupunkien kalliit asunnot johtavat sosiaalityön tarpeeseen. Nämä toimeentulotuen tarpeet taas linkittyivät työttömyysturvan ja asumistuen matalaan tasoon. Toimeentulotukiasiakkuuden yleiseksi syyksi nähtiin myös talouden hallinnan ongelmat. (Mt. 33-34.)

Johanna Kallio ja Mikko Niemelä (2017, 144) ovat tutkineet väestön näkemyksiä toimeentulotuen saajista ja siitä, ansaitsevatko he avun. Tutkimuksen aineistona käytettiin puhelinhaastatteluaineistoa. Haastateltuja oli 1003 ja he olivat 15 vuotta täyttäneitä Suomessa asuvia Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Aineisto analysoitiin van Oorchotin ja Roosmanin tuolloin valmisteilla olleen CARIN-mallin mukaisesti. Mallin viidestä ulottuvuudesta käytettiin neljää: kontrollia, vastavuoroisuutta, identiteettiä ja tarvetta. (Mt. 149). Ulkopuolelle ulottuvuuksista jäi asenne käsitteen operationalisoinnin vaikeuksien vuoksi (mt. 157).

Tutkimuksen (Kallio & Niemelä 2017) tuloksista kävi ilmi, että suurin osa (77%) haastatelluista oli sitä mieltä, että toimeentulotuen saajat ovat todellisuudessa avun tarpeessa. Vielä suurempi osa (93%) näki, että toimeentulotuen saajat voivat olla keitä tahansa, joita on kohdannut esimerkiksi yllättävä kriisi. Tutkimuksessa havaittiin, että näkemyksiin vaikuttivat muun muassa vastaajien ikä, työmarkkina-asema ja poliittinen kanta. Tuloksista kävi ilmi, että korkeakoulutetut arvioivat toimeentulotukiasiakkaat enemmän apua tarvitseviksi kuin matalammin koulutetut arvioivat. Myös korkeampi ikä viittasi matalaa ikää useammin positiiviseen suhtautumiseen toimeentulotukiasiakkaita kohtaan. (Mt. 151-152.)

Minna Kivipelto ja Paula Saikkonen (2018, 57) ovat tutkineet viimesijaisen sosiaaliturvan varassa olevien ihmisten hyvinvointia. Tutkimuksen aineisto koostui ryhmähaastattelusta, joissa haastateltiin pitkään toimeentulotukea saaneita ja paljon sosiaalipalveluita käyttäneitä henkilöitä. Haastatteluja oli yhteensä kuusi ja niihin osallistui yhteensä 29 henkilöä (mt. 61). Aineistosta näkyivät alueelliset erot, mutta aineiston koon ja laadun

huomioiden alueellista vertailua ei voitu tehdä. Aineisto analysoitiin teorialähtöisellä sisällönanalyysillä. Teoriapohjana toimi hyvinvointiteorioita. (Mt. 62-63.)

Kivipellon ja Saikkosen (2018) tutkimuksessa kävi ilmi, että pitkään toimeentulotuen varassa eläneiden ihmisten kulutusta määrittivät toimeentulotuen käytännöt ja kontrolli. Yllättävä meno tai isompi kulutushankinta, kuten kenkien osto, saattoi sekoittaa talouden. Haastatellut kuvailivat, että heidän piti ostaa vain edullisia ja laadultaan huonompia tuotteita. Tulosten mukaan toimeentulotukiasiakkuus vaikutti siihen, että haastatellut viettivät paljon aikaa kotona, koska heillä ei ollut varaa päästä liikunnan ja kulttuurin pariin. Haastatellut kokivat, että sosiaalipalveluissa ei huomioitu tarpeeksi mielekkään tekemisen merkitystä hyvinvoinnille. (Mt. 2018, 63-64, 66.)

Vuoden 2018 Sosiaalibarometri (Näätänen & Londén 2018) keskittyi erityisesti eriarvoisuuden ja toimeentulotukijärjestelmän kehittämiseen sekä toimeentulotuen Kela-siirtoon. Tutkimus toteutettiin kyselyinä Manner-Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon johtajille, sosiaalityöntekijöille sekä Kelan johtajille ja toimihenkilöille. Vastaajista sosiaali- ja terveysjohtajia oli 154, sosiaalityöntekijöitä 300, Kelan johtajia 109 ja Kelan toimihenkilöitä 421. (Mt. 14-15.) Aineisto analysoitiin kvantitatiivisin menetelmin (mt. 24).

Tutkimuksessa (Näätänen & Londén 2018, 32) havaittiin keskeiseksi toimeentulotukijärjestelmän puutteeksi se, että toimeentulotuki paikkaa ensisijaisten etuuksien heikkoa tasoa. Lisäksi keskeiseksi puutteeksi huomattiin toimeentulotukijärjestelmän monimutkaisuus ja byrokraattisuus. Sosiaali- ja terveysjohtajista suurin osa (79%) piti perustoimeentulotuen Kela-siirtoa oikeana ratkaisuna. Sosiaalityöntekijöistä Kela-siirtoa oikeana ratkaisuna piti 60 prosenttia. Kela-siirtoa kuitenkin kritisoi puutteellisesta valmistelusta. Kelan toimihenkilöt ja sosiaalityöntekijät toivat esiin Kelasta puuttuvan sosiaalityön osaamisen, jonka seurauksena asiakkaat saattavat jäädä vaille tarvitsemaansa sosiaalityön apua. (Mt. 42-43.)

Toimeentulotukea on tutkittu siis useista eri näkökulmista. Keskeistä on, että toimeentulotukea on tutkittu sekä kansalaisten, työntekijöiden että johtajien näkökulmista. Tutkimuksiin osallistuneista kansalaisista mukana on ollut sekä sosiaalityön ja toimeentulotuen asiakkaita sekä ei-asiakkaita. Tutkimuksia on tehty myös tilastojen näkökulmasta.

2.2 Harkintaan ja päätöksentekoon liittyviä tutkimuksia

Lain sisällyttämistä sosiaalityön päätöksentekoon ovat tutkineet Suzy Braye, Michael Preston-Shoot ja Veronica Wigley. (2011, 75). Tutkimukseen osallistui kuusi sosiaalityöntekijää Iso-Britanniasta, kaikki kuitenkin Englannin alueelta. Tutkimus toteutettiin kaksivaiheisena. Ensivaiheessa kaksi sosiaalityöntekijää keskusteli keskenään tietyntyyppisistä asiakastilanteista ja toisessa vaiheessa tutkija haastatteli kunkin sosiaalityöntekijän yksin. Puhtaaksikirjoitetuista haastatteluista tutkijat koodasivat lain käyttöön liittyvää sisältöä. (Mt. 78-80.)

Tutkimustuloksista (Braye ym. 2011) eroteltiin lakiin, arvoihin, organisaatioon ja tietoon perustuvat ilmaukset. Lakiin liittyviä ilmauksia oli kaikista keskusteluista eniten (32,1%). Ilmauksien määrät jakautuivat kuitenkin melko tasaisesti, sillä vähiten ilmauksia oli organisaatioon liittyen ja näitä ilmauksia oli 18,5%. Vaikka lakiin liittyviä ilmauksia oli eniten, ne esiintyivät useimmiten epäsuorasti kuin suoraan lakiin viitaten. Haastatelluissa oli sekä aikuis- että lapsisosialityöntekijöitä. Näissä kahdessa ryhmässä lapsisosialityöntekijät käyttivät laki-ilmauksia selkeästi enemmän kuin aikuis- sosialityöntekijät, joilla taas korostuivat arvot. (Mt. 80-81.) Tutkimuksessa kävi kuitenkin ilmi, että sosiaalityöntekijöillä oli puutteita lainsäädännön tuntemuksessa sekä epävarmuutta käyttää lakeja työssään. Sosialityöntekijät kokivat lain tulkinnan vaikeaksi. (Mt. 84-85.) Tuloksista kävivät ilmi myös aikuis- ja lapsisosialityön erilaiset kontekstit ja lainsäädäntö, jotka vaikuttivat lain käyttöön. (Mt. 86.)

Blomberg, Kallio ja Kroll (2014, 182) ovat tutkineet kuntasektorilla toimivien sosiaalityöntekijöiden asenteita sosiaalityössä käytettävästä harkintavallasta ja niitä selittäviä tekijöitä Suomessa ja Ruotsissa. Suomi ja Ruotsi valikoituivat tutkittaviksi niiden samankaltaisuuden vuoksi. Tutkimuksen aineistona oli Pohjoismaissa tehty kyselyaineisto. Kysely on kerätty eri maissa hieman eri ajankohtina ja eri tavoilla. Sekä Suomessa että Ruotsissa kysely toteutettiin syksyllä 2007. Molemmissa maissa vastausprosentti oli noin 60. Vastauksista analyysiin otettiin vain kuntasektorilla työskentelevien sosiaalityöntekijöiden vastaukset, joita Suomessa oli 1098 ja Ruotsissa 2242. Aineisto analysoitiin kvantitatiivisin menetelmin. (Mt. 190.)

Blombergin ym. (2014) tutkimuksen tulosten mukaan sekä Suomessa että Ruotsissa sosialityöntekijät vastustivat ajatusta siitä, että poliitikot antaisivat yksityiskohtaisempia

toimintaohjeita eri asioiden käsittelyyn. Harkintavallan lisäämistä kannattivat suomalaiset sosiaalityöntekijät ruotsalaisia kollegoja huomattavasti enemmän. Suomalaisista sosiaalityöntekijöistä noin 80 prosenttia ja ruotsalaisista sosiaalityöntekijöistä noin 60 prosenttia kannatti asiakaslähtöisyyden lisäämistä. (Mt. 191-192.) Kaiken kaikkiaan tutkimuksessa paljastui eroja Suomen ja Ruotsin välillä. Yksi mahdollinen selittävä tekijä voi olla se, että Ruotsissa esimerkiksi asiakaslähtöisyyden ja harkintavallan lisäämisessä ollaan Suomea edistyneempiä. (Mt. 196.)

Toomas Kotkas ja Laura Kalliomaa-Puha (2014) ovat tutkineet Kelan etuusratkaisijoiden käyttämää harkintaa. Aineisto hankittiin lähettämällä kysely Kelan etuusratkaisijoille. Kysely lähetettiin 700 henkilölle ja vastausprosentti oli 38,5. Vastauksia tuli kaikista Kelan silloisista vakuutusalueista. (Mt. 204-205.)

Tutkimuksen (Kotkas & Kalliomaa-Puha 2014) tuloksista kävi ilmi, että Kelan etuusratkaisijat olivat tehneet työtä pitkään. 68% vastaajista oli tehnyt etuusratkaisijan työtä yli viisi vuotta. Vastaajien koulutustausta oli todella kirjava. (Mt. 206-207.) Vastaajat turvautuivat Kelan sisäisiin ohjeisiin todella usein ja kollegojen sekä esimiesten tukeen myös melko usein. Sen sijaan laista etsittiin tukea ratkaisun teossa harvemmin: 84% vastaajista käytti lakitekstejä apunaan harvemmin kuin kerran viikossa. Vastaajat kokivat, että sellaisten hakemuksien, joita ei pysty lainsäädännön tai ohjeiden avulla ratkaisemaan, määrä on vähäinen. (Mt. 209-211.) Tämän tyyppisissä epäselvissä tilanteissa 62% vastaajista kertoi ratkaisevansa hakemuksensa asiakkaan hyväksi, 2% asiakkaalle kielteisesti ja 35% ei osannut sanoa (mt. 213).

Nuorten aikuisten osallisuutta ja työntekijöiden mahdollisuuksia harkintavallan käyttöön ovat tutkineet Kati Närhi, Tuomo Kokkonen ja Aila-Leena Matthies (2014). Tutkimuksen aineistona oli 20 haastattelua, joissa haastateltavina oli katutason työntekijöitä, jotka työskentelivät nuorten aikuisten kanssa. Haastatellut työskentelivät esimerkiksi aikuissosiaalityössä, etsivässä nuorisotyössä ja kolmannella sektorilla. (Mt. 229.)

Tutkimuksen (Närhi ym. 2014) tuloksista kävi ilmi, että harkintavalta ei kaikilta osin edistänyt asiakkaiden osallisuutta palvelujärjestelmässä. Välillä työntekijät kapinoivat ohjeistuksia ja toimintakäytäntöjä vastaan käyttääkseen harkintavaltaa ammatillisesti laadukkaan työn tekemiseen ja asiakkaan parhaaksi. Tuloksista kävi ilmi, että asiakaslähtöisyydestä puhutaan paljon, mutta asiakaslähtöisyyden määrittely ja konkretisoiminen on

melko epäselvää. (Mt. 231-233.) Haastatellut kokivat, että heidän harkintavaltaansa määriteltiin paljon ylhäältä päin. Tällöin harkintavallan käyttö kuvastui ikään kuin portinvartijana toimimisena, jolloin kontrollointi ja palveluihin pääsyn kriteerit korostuivat eettistä harkintaa enemmän (Mt. 240).

Heidi Sirviö, Marjo Romakkaniemi, Jari Lindh ja Merja Laitinen (2015) ovat tutkineet sosiaalityöntekijöiden käyttämää harkintavaltaa ehkäisevän toimentulotuen päätöksenteossa. Tutkimuksen aineisto kerättiin sosiaalityöntekijöiden ryhmäkeskusteluissa, joissa keskustelun virittäjinä toimivat fiktiiviset asiakastapaukset. Aineisto analysoitiin sisälönanalyysina. (Mt. 247, 250-251.)

Tutkimuksen (Sirviö ym. 2015) perusteella sosiaalityöntekijän harkintavalta näyttäytyy moniulotteisena. Tutkijat kuvasivat ulottuvuuksia kuviolla, jossa ulottuvuudet ovat subjektiivoina ja huolta pitävä harkintavalta, tietoa konstruoina ja arvottava harkintavalta sekä objektiivoina ja vastuuttava harkintavalta. Tutkimuksen perusteella sosiaalityöntekijöiden harkintavalta ja hallintavalta nähtiin yhteenkietoutuneena. Sosiaalityöntekijällä katsottiin olevan valtaa määrittää ja tulkita asiakkaan identiteettiä, positiota, kykyjä ja ominaisuuksia. (Mt. 260-261.)

Sosiaalityön harkintaa ja päätöksentekoa on tutkittu esimerkiksi aiemmin esiteltyyn toimentulotukeen nähden vähän. Keskeisinä harkinnan ja päätöksenteon tutkimuksissa ovat korostuneet työntekijöiden näkökulmat. Muuten voidaan havaita, että harkinnan ja päätöksenteon tutkimusta on tehty hyvin erilaisilla asetelmilla ja metodeilla sekä erilaisien termien kautta.

2.3 Asiakkaan asemaan ja oikeuksiin liittyviä tutkimuksia

Kansalaisten ja asiakkaiden mielipiteitä suomalaisesta sosiaalipalvelujärjestelmästä on tutkinut Anu Muuri (2008) väitöskirjassaan. Tutkimuksessa käsitellyt sosiaalipalvelut olivat lasten päivähoido, vammaispalvelut, kotipalvelut, sosiaalityöntekijän neuvontapalvelut ja toimentulotuki. (Mt. 5.) Aineistona tutkimuksessa oli Stakesin keräämä kyselyaineisto. Laajan aineiston sosiaalipalveluita koskevat osuudet kerättiin postikyselynä vuonna 2004 ja puhelinkyselynä 2006. Lisäksi Muuri hyödynsi väitöskirjaa varten käyntihaastatteluita ja rekisteritietoja. Tutkimus on kvantitatiivinen. (Mt. 39-40.)

Tutkimuksen (Muuri 2008, 46) tuloksista kävi ilmi, että suurin osa (73%) vastanneista luotti suomalaisiin sosiaalipalveluihin. Sellaiset henkilöt, jotka olivat itse käyttäneet sosiaalipalveluita tai saaneet sosiaaliturvaetuuksia, suhtautuivat ei-asiakkaita kriittisemmin sosiaalipalveluihin (mt. 49). Kolmasosa vastaajista ei luottanut siihen, että saisi tarvittaessa toimeentulotukea. Verrattuna kuitenkin vastaavaan vuoden 1987 aineistoon kansalaiset luottivat nyt merkittävästi enemmän toimeentulotuen saamiseen. (Mt. 51-52.) Sosiaalityöntekijöiden antamiin neuvontapalveluihin pääsääntöisesti luotettiin. Kriittisimminkin sosiaalityöntekijöiden apuun suhtautuivat työttömät (mt. 56).

Muurin tutkimuksen (2008, 56) tuloksista kävi ilmi, etteivät kansalaiset olleet kiinnostuneita ainoastaan saamastaan palvelusta tai etuudesta vaan myös asiakasprosessin toteutumisesta ja asiakkaan mielipiteen huomioimisesta. Vastaajat olivat halukkaita sosiaalipalveluiden kehittämiseen, mutta vain harva katsoi toimeentulotuen kehittämisen tarpeelliseksi. 19 prosenttia vastaajista katsoi, että toimeentulotuen nykyinen taso on riittävä. (Mt. 57.)

Heli Valokivi (2008, 7) on tutkinut väitöskirjassaan kansalaisia asiakkaina sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä heidän asemaansa näissä järjestelmissä. Tutkimus on keskittynyt ikääntyneisiin ja lakia rikkoneisiin kansalaisiin (mt. 7). Tutkimuksen aineistot kerättiin neljässä eri tutkimushankkeessa (mt. 23). Aineistot olivat sekä kansalaisten haastatteluetä kirjallisia aineistoja (mt. 24). Aineistot on analysoitu luokittelemalla ja kategorisoidulla laadullista sisällönanalyysillä ja grounded theorya hyödyntäen (mt. 8).

Tutkimuksen (Valokivi 2008) tuloksista kävi ilmi, että vanhus- ja lainrikkooja-asiakkaat liittivät oikeuksien saamisen usein velvollisuuksien täyttämiseen: kun täyttää velvollisuutensa, voi saavuttaa oikeuksia. Asiakkaan oikeudet kuvastuivat sopimuksellisina asioina, joista neuvoteltiin työntekijän kanssa. (Mt. 71.) Osa kansalaisista kuvastui tutkimustuloksissa vaativina ja oikeuksistaan hyvin tietoisina olevina asiakkaina (mt. 70). Tutkimuksissa vanhusten osalta keskeisiksi kansalaisuuden muodoiksi nousivat oikeuksistaan hyvin tietoiset asiakkaat, aktiiviset, palveluista neuvottelevat asiakkaat sekä vetäytyvät ja alistuvat asiakkaat. Lakia rikkoneiden kansalaisten kohdalla taas keskeisiksi muodoiksi nousivat kokemukset siitä, että oma toiminta joko toimi tai ei toiminut sekä ajautuminen palveluiden ulkopuolelle. (Mt. 55-56.)

Tuija Nummela on väitöskirjatutkimuksessaan (2011) tutkinut asiakkaan aseman ja oikeuksien toteutumista aikuissosiaalityössä. Tutkimus on laadullinen (mt. 66). Aineistona tutkimuksessa oli sosiaalityöntekijöiden yksilö-, pari- ja ryhmähaastatteluja, sosiaali-asiamiesten haastatteluja, asiakkaiden haastatteluja, viiden kunnan toimeentulotukiohjeet, viiden kunnan aikuissosiaalityön internet-sivut sekä esimiehille suunnattu sähköpostikysely (mt. 69). Aineisto analysoitiin laadullisella sisällönanalyysillä (mt. 74.)

Nummelan (2011, 84) tutkimuksen tuloksista käy ilmi, että asiakkaat kokivat kohteluunsa tärkeäksi tasavertaisuuden niin suhteessa työntekijään kuin muihin asiakkaisiin. Asiakkaat kokivat tärkeäksi, että he tulevat kuulluksi. Asiakkaat kokivat tulevansa kuulluksi saadessaan konkreettista apua arkeensa esimerkiksi täydentävän toimeentulotuen muodossa. Tulosten perusteella asiakkaat ovat hyvin tietoisia oikeudestaan valittaa päätöksistä, joihin he ovat tyytymättömiä, mutta moni koki valittamisen turhaksi. (Mt. 86-87.) Nummelan (2011, 88) mukaan toimeentulotukipäätökset, joista on valitettu oikeusasteisiin, muuttuvat vain harvoin.

Nummelan (2011, 91) tutkimuksesta kävi ilmi, että asiakkaat tietävät oikeuksistaan ja etuuksista vain vähän. Asiakkaat kokivat, että tietoa sai työntekijöiltä vain olemalla itse aktiivinen. Asiakkaiden tiedot perustuivatkin paljon muilta asiakkailta kuultuihin tietoihin, sanomalehtiin ja internet-sivuihin. (Mt. 91.) Tuloksista kävi ilmi, etteivät asiakkaat usein ottaneet puheeksi täydentävää toimeentulotukea sosiaalityöntekijän kanssa, koska pelkäsivät pettymystä ja mahdolliseen kielteiseen päätökseen liittyvää häpeää. (Mt. 93.) Kaiken kaikkiaan Nummelan väitöskirjatutkimuksessa kävi ilmi, että sosiaalityöntekijöiden velvollisuus kertoa asiakkaan oikeuksista ja vaihtoehtoista ei toteudu. Sen sijaan asiakastyössä asiakkaille korostetaan asiakkaan vastuuta ja velvollisuuksia oman tilanteensa edistämiseksi. (Mt. 149.)

Asiakkaan oikeuksia koskeva tutkimus on ollut yllättäen melko niukkaa, vaikka aihe on sosiaalityössä keskeinen. Aihetta on kuitenkin tutkittu monenlaisilla menetelmillä ja aineistoilla. Tutkimusten aineistoina ovat tulleet esiin niin asiakkaiden, ei-asiakkaana olevien kansalaisten ja työntekijöiden näkökulmat. Lisäksi muita kirjallisia aineistoja on myös käytetty.

3 Harkinta, päätöksenteko ja asiakkaan oikeudet toimeentulotuen kontekstissa

3.1 Toimeentulotuki

Suomen perustuslaissa säädetään, että jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, jos ei kykene itse hankkimaan ihmisarvoisen elämän turvaa. Perustuslaki myös takaa kaikille oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä asumisen tukemiseen. (Suomen perustuslaki 731/1999, 19§.) Toimeentulotuki perustuu lakiin toimeentulotuesta (1412/1997).

Toimeentulotuki on jaettu perus-, täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen (Laki toimeentulotuesta 1412/1997, 7§, 7c§, 13§). Toimeentulotuki on viimesijainen etuus ja sen tarkoituksena on turvata henkilön tai perheen toimeentulo. Lisäksi toimeentulotuen tarkoituksena on tukea henkilön tai perheen itsenäistä selviytymistä sekä turvata ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuen saamisen edellytyksenä on, että henkilö tai perhe ei saa toimeentuloaan muulla tavoin eli ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, muilla etuuksilla, muilla tuloilla tai varoilla, elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. (Laki toimeentulotuesta 1-2§.)

Toimeentulotuki on perhekohtainen etuus eli sitä myönnetään koko perheelle. Laissa on erikseen määritelty se, ketkä katsotaan perheeksi. (Laki toimeentulotuesta 3§.) Perustoimeentulotukea ratkaistaessa tehdään laskelma, jossa tuloksi huomioidaan perheen käytävissä olevat tulot ja varat ja vastaavasti menoksi huomioidaan perusmenot kattava toimeentulotuen perusosa sekä muut laissa erikseen säädetty perusmenot, kuten tietyt asumisen kulut. (Laki toimeentulotuesta 6 §, 7§, 7a§.)

Täydentävää toimeentulotukea voidaan myöntää henkilön erityiset tarpeet tai olosuhteet huomioon ottaen. Toimeentulotukilaissa on määritelty, että täydentävää toimeentulotukea voidaan myöntää esimerkiksi sellaisiin asumiskuluihin, joita perustoimeentulotuki ei kata. Lisäksi täydentävää toimeentulotukea voidaan lain mukaan myöntää tilanteissa, joissa tuki edistää asiakkaan itsenäistä suoriutumista. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi pitkä tai vakava sairaus, pitkä toimeentulotukiasiakkuus tai lapsen harrastusme-

noihin liittyvät erityistarpeet. (Laki toimeentulotuesta 7c§.) Toimeentulotuen Kela-siirrossa osa aiemmin täydentävään toimeentulotukeen kuuluneista menoista siirrettiin perustoimeentulotuen menoiksi (HE 358/2014).

Ehkäisevä toimeentulotuki on tarkoitettu edistämään henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista. Lisäksi ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Kunnat määrittelevät itse ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisperusteet toimeentulotuen yleisten tavoitteiden pohjalta. Laissa mainitaan, että tukea voidaan myöntää esimerkiksi asumisen turvaamiseen, ylivelkaantumisen lieventämiseen tai aktivointia tukeviin toimenpiteisiin. (Laki toimeentulotuesta 1§, 13§.)

Kela myöntää perustoimeentulotukea ja kunnat täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen käsittelee se kunta, jossa perhe tai henkilö oleskelee vakinaisesti. Kunta voi käsitellä täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemuksen, kun asiakkaalla on Kelasta samaa ajankohtaa koskeva perustoimeentulotuen päätös. Poikkeuksena ovat kiireelliset ja välttämättömän avun tilanteet, jolloin kunta voi tehdä päätöksen myös ilman Kelan perustoimeentulotuen päätöstä. (Laki toimeentulotuesta 14§, 14a§.) Hallituksen esityksessä (217/2016) viitataan, että tällaiset tilanteet ovat sellaisia, jolloin Kansaneläkelaitos on suljettuna eikä asiakkaan asia voi odottaa Kansaneläkelaitoksen aukeamista ja siten säännös koskee pääasiassa sosiaalipäivystystä.

Toimeentulotukea haetaan hakemuksella (Laki toimeentulotuesta 14§). Hallintolain (434/2003), 19§) mukaisesti hallintoasia pannaan vireille kirjallisesti tai myös suullisesti, mikäli viranhaltija antaa siihen suostumuksen. Päätös toimeentulotuesta – oli sitten kyseessä perus-, täydentävä tai ehkäisevä toimeentulotuki – on annettava seitsemän arkipäivän kuluessa hakemuksen saapumisesta. Mikäli hakemus on puutteellinen, on asiakkaalta pyydettävä lisäselvityksiä seitsemän arkipäivän kuluessa. Lisäselvitysten saavuttua tai määrääjän umpeuduttua seitsemän arkipäivän käsittelyaika alkaa alusta. Kiireellisessä tilanteessa päätös on annettava samana tai seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Sekä kiireelliset että muut kuin kiireelliset päätökset on pantava täytäntöön viipymättä. (Laki toimeentulotuesta 14a§, 14b§, 14c§.)

Toimeentulotuen viimesijaisen luonteen vuoksi sen käsittely sisältää runsaasti harkintaa. Harkinnan mahdollistavien säännösten tarkoitus on taata yksilökohtaisesti arvioitu viimesijainen tuki sekä taata henkilön ja perheen erityistarpeet huomioiva ihmisarvoisen elämän takaava turva. Erityisesti täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kohdalla korostuvat sosiaalihuollon pyrkimykset edistää henkilöiden ja perheiden hyvinvointia ja omatoimisuutta sekä ehkäistä syrjäytymistä. (HE 358/2014.)

Kuntaliiton syksyllä 2017 tekemän kyselyn perusteella kuntien ehkäisevän toimeentulotuen kustannukset ja ehkäisevää toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä sekä päästösten määrät ovat kasvaneet. Kunnat ovat joutuneet paikkaamaan ehkäisevällä toimeentulotuella Kelan perustoimeentulotuen päätöksiä, joissa on ollut virheitä ja puutteita. Kuntaliiton selvityksen mukaan Kela ja kunnat tekevät kuitenkin aktiivista yhteistyötä. (Kuntaliitto 2017.) Perustoimeentulotuki siirtyi kunnista Kelan käsiteltäväksi vuoden 2017 alusta.

Valitettavan usein toimeentulotuki on asiakkaita leimaava etuus. Toimeentulotukiasiakkaita saatetaan syyttää vastuuttomuudesta, laiskuudesta ja olemisesta riippuvainen yhteiskunnan tuesta. Asiakkaita syytetään jopa toimeentulotuen väärinkäytöstä ja tuen vilpillisistä hakemisesta. (Midgley 2010, 107.) On kuitenkin huomattu, että toimeentulotuen alikäyttö on vilpillistä hakemista tyypillisempää. Asiakkaat jättävät toimeentulotukea hakematta juuri edellä mainitun kaltaisen leimaamisen pelon vuoksi. Lisäksi ihmiset jättävät toimeentulotukea hakematta muun muassa siksi, että hakemukseen tarvitaan suuri määrä liitteitä sekä hakemiskäytännöt ovat monimutkaisia ja ihmiset eivät ole käytännöistä tietoisia. (Kuivalainen 2007, 49.)

Toimeentulotuen alikäyttö on havaittu Suomessa yleiseksi (Kuivalainen 2010, 83). Alikäytön vähentämiseksi voitaisiin esimerkiksi yksinkertaistaa järjestelmää ja lisätä informaatiota toimeentulotuesta (mt. 85). Läheskään kaikki toimeentulotuen alikäyttäjistä eivät tiedä, että olisivat oikeutettuja kyseiseen etuuteen. Silti julkisessa ja poliittisessa keskustelussa asiaa vähätellään perustelemalla, että kyseiset ihmiset eivät todella ole toimeentulotuen tarpeessa, koska pystyvät elämään ilman sitä. (Mt. 69-70).

Toimeentulotuen asiakkaat ovat kokeneet, että toimeentulotukiasian ratkaisuun vaikuttaa se, kuka hakemuksen käsittelee. Lisäksi asiakkaiden mukaan käsittelyyn vaikuttavat merkittävästi asiakkaan omat kirjalliset taidot eli se, miten asiakas itse pystyy tuen tarpeensa

hakemukseen kirjaamaan. Asiakkaat ovat kokeneet nöyryyttäväksi sen, että joutuvat harkinnanvaraista toimeentulotukea varten todistelemaan sitä, kuinka paljon todellisuudessa tukea tarvitsevat. (Blomgren 2016, 48.) Myös tällaiset kokemukset osaamattomuudesta etuuden hakemisessa ja hakemisen nöyryyttävyydestä voivat osaltaan lisätä toimeentulotuen alikäyttöä.

3.2 Harkinta ja harkintavalta

Yhdenvertaisuus on oikeusvaltion keskeinen kulmakivi. Kun Suomen valtiota perustettiin, yhdenvertaisuus merkitsi sitä, että mielivaltaa ei käytetä ja, että samanlaiset tapaukset käsitellään samalla tavoin. Viranomaisten harkintavalta oli suurta ja kansalaiset nähtiin enemmän hallintoalamaisina kuin oikeuksien käyttäjinä. Suomessa sosiaaliturvajärjestelmää on rakennettu taloudellisten resurssien ja kansallisvaltion kontekstin mukaisesti. Järjestelmä on toiminut periaatteessa hyvin, mutta se ei ole huomionut etnisyyttä. Silti nykypäivänä harkinnan rajat ovat kaventuneet esimerkiksi suoran ja välillisen syrjinnän kieltojen vuoksi. Järjestelmän sisään on silti päässyt syntymään eriarvoisuusloukkuja. (Pylkkänen 2014, 20-22.)

Yksinkertaistettuna harkinta tarkoittaa valitsemista eri vaihtoehtojen väliltä (Kalliomaa-Puha ym. 2014a, 8). Harkintaa voidaan kutsua myös vapaudeksi ja vallaksi toimia (Evans 2010, 33). Sosiaaliturvan toteuttaminen edellyttää viranomaisten käyttämää harkintavaltaa, johon toisaalta liittyy myös riskejä. Yleensä odotetaan ennakoitavaa ja läpinäkyvää sosiaaliturvajärjestelmää, joka olisi tasapuolinen kaikille. Toisaalta taas suuressa palvelujärjestelmässä odotetaan yksilöllistä käsittelyä. (Kalliomaa-Puha, Kotkas & Rajavaara 2014b, 4.) Harkinta kuuluu sosiaaliturvaan alusta loppuun, lainsäätämisestä alkaen. Lainsäädäntöä on käytännössä mahdotonta saada niin yksiselitteiseksi, että sitä voitaisiin soveltaa kaikkiin ihmisten erilaisiin tilanteisiin. Niinpä lain soveltajalle on jätetty harkintavaltaa. (Kalliomaa-Puha ym. 2014a, 8.)

Vaikka viranomaisille on annettu harkintavaltaa, se ei ole täysin rajatonta (Kalliomaa-Puha ym. 2014a, 9). Päätöksentekijän harkintavaltaa rajoittavat yleiset harkintavallan rajoitusperiaatteet eli esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate ja objektiviteettiperiaate, jolla tarkoitetaan päätöksentekijän puolueettomuutta (Hautamäki 2004, 99; 227). Lisäksi vi-

ranomaisen harkintavaltaa ohjaavat muun muassa hallinnolliset, oikeudelliset, ammatteettiset, taloudelliset ja tutkimukseen sekä asiantuntijuuteen liittyvät seikat. Myös yhteiskunnassa vallalla olevat poliittiset suuntaukset ja hallinnon johtamisopit vaikuttavat harkintavallan käyttöön. Harkintavalta liittyy myös taloudellisiin tekijöihin: harkintavallalla voidaan vaikuttaa sosiaaliturvan kustannuksiin. (Kalliomaa-Puha ym. 2014a, 9-10.)

Sosiaali- ja terveyspalveluissa työntekijöiden harkintavaltaan perustuvat ratkaisut ovat asiakkaille merkittäviä, jopa elintärkeitä. Harkinnan seuraukset eivät ole kuitenkaan aina helposti ennakoitavissa. Erilaisten viranomaispäätösten seurauksista ihmisten elämässä tiedetään vain vähän, eikä aihetta ole tutkittu paljon. (Rajavaara 2014, 137-138.) Ammatillaiset on nähty perinteisesti sosiaali- ja terveydenhuollon harkinnan käyttäjinä ja päätöksentekijöinä, mutta jo pitempään ollaan tavoiteltu sitä, että asiakkaat ja potilaat tulisivat osaksi päätöksentekoa. Yleinen parantunut koulutustaso on edesauttanut asiaa sikäli, että kuilu asiakkaan ja ammattilaisen välillä on kaventunut. (Mt. 150.) Näyttöön perustuvaa tietoa on alettu käyttää vähitellen päätösten teon tukena erityisesti terveydenhuollossa. Ilman riittävää tutkimustietoa erilaiset etuus- ja palvelupäätökset pohjautuvat useimmiten kokemustietoon ja vakiintuneisiin käytäntöihin. On havaittu, että sosiaalihuollossa näyttöön perustuvat käytännöt ovat vielä terveydenhuoltoa vähäisemmät. (Mt. 147-148.)

Michael Lipsky (1980, 3) nimittää sosiaalityöntekijöitä ja muita julkista valtaa käyttäviä, asiakkaiden kanssa suoraan vuorovaikutuksessa olevia työntekijöitä katutason byrokraateiksi (street-level bureaucrats). Lipskyn mukaan kansalaiset eivät kohtaa valtiovaltaa sen ylemmillä tasoilla esimerkiksi kansanedustajina vaan kansalaiset kohtaavat katutason byrokraatteja, kuten opettajia ja poliiseja. Näillä katutason byrokraateilla on harkintavaltaa erilaisissa asioissa, mutta he edustavat korkeampaa julkista valtaa ja toteuttavat sen mukaista politiikkaa. Katutason byrokraatit jakavat sekä etuja että sanktioita. (Mt. 3.)

Se, mikä erottaa katutason byrokraatit muista matalan tason työntekijöistä eri organisaatioissa, on nimenomaan harkintavalta, jota katutason byrokraateilla on. Harkinta kuuluu katutason byrokraattien professionaalisuuteen ja heillä on oikeus käyttää harkintaa ilman tarkempaa esimiesten tai asiakkaiden valvontaa. Harkintaan liittyy kuitenkin usein sääntöjä. Toisaalta säännöt voivat olla niin laajoja ja ristiriitaisia, että niiden toimeenpano on vaikeaa. Harkinta voidaan kokea paikoin negatiiviseksi, mutta se on tärkeää, koska katutason byrokraatit työskentelevät yleensä tilanteissa, jotka ovat todella monimutkaisia eikä

niihin voida laatia yhteneväisiä sääntöjä. Lisäksi katutason byrokraatit työskentelevät usein ihmisten kanssa, jolloin tilanteet tarvitsevat sensitiivistä huomiointia. (Lipsky 1980, 13-15.)

Lipsky (1980, 193) kannattaa asiakkaiden harkintavallan ja autonomian kasvattamisen mahdollisuutta. Lipsky näkee, että katutason byrokraattien harkintavaltaa voisi kaventaa sellaisissa tilanteissa, joissa harkinta on turhaa tai haitallista. Tällaisten tapausten tunnistaminen ja määrittelemine ei ole kuitenkaan helppoa. (Mt. 196-197.) Lipsky on teoksessaan ideoinut asiakkaiden harkinnan ja autonomian tueksi esimerkiksi palvelusetelin mallia (mt. 194), joka on nykypäivänä jo melko yleinen käytäntö.

Tony Evans (2010) on kirjoittanut katutason byrokraateista Lipskyn (1980) teoriaan pohjautuen. Evans kuvailee, että harkintaan liittyy julkisissa palveluissa käytännössä usein prioriteettien ristiriitoja, kulujen hallintaa ja puutteellisia resursseja, jotka huomioiden työntekijöiden pitäisi saavuttaa tavoitteita. Haastetta syntyy myös siitä, että nämä tavoitteet voivat usein sisältää ristiriitaisia tasoja. Arjen työ hyvinvointipalveluissa voi sisältää usein tilanteita, joissa yleistä linjaa jonkin asian käsittelyyn ei vielä ole, jolloin katutason byrokraatit luovat linjauksia itse. (Evans 2010, 16.)

Harkinta sijoittuu aina olosuhteisiin, joissa aika ja informaatio ovat rajallisia. Kaikkea tietoa ei voi resurssien puitteissa saavuttaa eikä myöskään omaksua. Lisäksi kaikkea informaatiota ei ole yksinkertaisesti saatavilla. Julkisella sektorilla kyse on usein myös vähäisistä henkilöstö- ja aikaresursseista suhteessa asiakasmääriin. (Lipsky 1980, 29.) Tilanne on pysynyt samanlaisena vuosikymmenten läpi tähän päivään saakka, sillä sosiaalityössä työn vaatimukset, asiakasmäärät ja kiireinen työtahti ovat edelleen arkipäivää (Salo ym. 2016, 24-25). Harkintaan vaikuttaa myös työntekijän koulutus sekä työ- ja muu kokemus (Lipsky 1980, 31).

Harkintaan voivat vaikuttaa organisaation byrokraattinen kulttuuri sekä järjestelmäkeinen ajattelu- ja toimintapa. Joskus työntekijä saattaa asettaa säästöpolitiikan tavoitteet asiakkaan tarpeisiin vastaamisen edelle. Sosiaalityöntekijöillä on kuitenkin asiantuntijuutta ja valtaa valita, käyttääkö valtaa asiakkaan eduksi vai sosiaaliturvamenojen vähentämiseksi. Sosiaalityöntekijöillä olisi mahdollisuus raportoida erilaisista puutteista ylempien tasojen päätöksentekijöille. Keskeistä olisi, että sosiaalityöntekijät käyttävät arvioi-

misosaamistaan siten, että asiakkaiden tilanteet arvioitaisiin myönteisessä valossa. (Meteri 2012, 213-214.) Huomioitavaa kuitenkin on, että sosiaalityöntekijän harkintavalta ja ammatillisuus kytkeytyvät myös työskentelyinstituutioon (mt. 216). Tärkeää on muistaa, että asiakkailla ei useinkaan ole käsitystä siitä, mikä on kunnan resurssi- ja taloustilanne. Asiakas ei voi siis olla selvillä, että esimerkiksi ehkäisevän toimeentulotuen budjetti on jo ylitetty, vaan asiakas kokee vain sen, että jäi vaille tarvitsemaansa tukea. (Männistö 2012, 136.)

3.3 Päätökset ja perustelut

Hallintolakia (434/2003) sovelletaan käytännössä kaikessa julkisessa viranomaishallinnossa. Laki määrittää muun muassa, että viranomaisissa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti ja toimivaltaa on käytettävä lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (6§). Viranomaisella on velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ja yksilöiden sekä yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista (7§). Lisäksi viranomaisella on velvollisuus antaa neuvoja ja vastata asiointia koskeviin kysymyksiin (8§). Viranomaisen pitää käyttää selkeää, asiallista ja ymmärrettävää kieltä (9§).

Hallintolain (43§) mukaisesti hallintopäätös on aina annettava kirjallisesti. Päätös voidaan asian kiireellisyyden vuoksi antaa suullisena, mutta suullinenkin päätös on tehtävä kirjallisena viivytyksettä. Hallintolain 44§:ssa määritellään yksityiskohtaisesti, mitä asioita hallintopäätöksen tulee sisältää. Niitä ovat päätöksen tehnyt viranomainen, päätösajankohta, päätöksen asianomaiset ja nimi sekä yhteystiedot henkilölle, jolta asiakas saa lisätietoja. Lisäksi erikseen on mainittu, että päätöksessä tulee olla perustelut ja se, miten asia on ratkaistu esimerkiksi oikeuttamalla tai velvoittamalla asiakas.

Hallintopäätösten perustelemista käsittelee erikseen hallintolaki 45§. Päätös on aina perusteltava ja perusteluista on käytävä ilmi, mitkä selvitykset ja muut seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Lisäksi on mainittava sovelletut säännökset. Tietyissä tilanteissa hallintopäätös voidaan jättää perustelematta. Näitä tilanteita ovat lain 45§:n mukaan esimerkiksi se, että tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaatii päätöksen kiireellistä antamista tai päätös on kunnallisen monijäsenisen toimielimen vaalin tulos.

Lainsäädännön vaatimukset ovat terävöittäneet sosiaalityön dokumentointia. Dokumentointi nähdään nykyään sosiaalityössä yhä tärkeämmäksi. Se ei johdu kuitenkaan ainoastaan lainsäädännöstä, vaan dokumentoinnin roolin vahvistumisesta tiedonmuodostuksessa. Työn laadun vaatimukset koskevat myös asiakirjojen laatua. Työntekijä joutuu kiiressä käytännön työssä miettimään, mihin asioihin keskittyy. (Kääriäinen 2016, 196-197.) Asiakirjan kirjoittajalla on aina valtaa, sillä kirjoittaja päättää, mitä asiakirjaan kirjoittaa ja mitä jättää pois (mt. 193).

Julkisen hallinnon oikeudellisia ja laadullisia takeita on pyritty lisäämään, mikä on aiheuttanut sen, että julkisen vallan käyttäjien täytyy entistä tarkemmin kiinnittää huomiota työnsä sisältöihin (Hautamäki 2004, 221). Viranomaisratkaisujen puutteelliset perustelut ja vaikeaselkoisuus johtavat usein valituksiin. Päätöksessä tulisi aina olla luettavissa sekä ratkaisu eli päätös että perustelut. Perusteluina tulisi esittää päätökseen vaikuttaneet säännökset ja pääasialliset tosiseikat. Päätöksen kieli tulee olla ymmärrettävää. Perustelut ovat tärkeitä, mutta niitä ei tulisi myöskään paisuttaa liikaa, jotta niiden punainen lanka ei kaatoisi. (Mt. 125.)

Hyvään hallintoon kuuluvat tehokkaat oikeussuojakeinot, hallintopäätösten selkeys ja perusteluvollisuus. Asiakas ei lainsäädännöstä huolimatta kuitenkaan aina saa kirjallista päätöstä, vaan viranhaltijat saattavat antaa suullisia päätöksiä erityisesti suullisiin hakeuksiin. Päätöksen perustelut ovat päätöksissä merkittävässä asemassa, koska niiden perusteella asianosainen voi harkita päätöksestä valittamista. Yksilöhuollon päätösten ongelmia ovat heikosti perustellut päätökset, kokonaan puuttuvat perustelut tai se, että perusteluina on käytetty ainoastaan kunnan soveltamis- tai muita ohjeita. Erilaiset ohjeet on tehty yleensä pääasiassa täydentämään lain tulkintaa ja takaamaan kuntalaisten yhdenvertaista kohtelua. Ohjeet eivät saa kuitenkaan estää viranhaltijaa poikkeamasta niistä yksilöllisessä tilanteessa. Päätöksen perustelut ovat lähes ainoa mahdollisuus arvioida päätöstä jälkikäteen. (Räty 2010, 64-66.) Joskus päätöksiä ei tehdä kirjallisesti, mikä on ongelmallista sen vuoksi, että vain kirjallisesta päätöksestä voi vaatia oikaisua (Pajukoski 2010, 26).

Kunnan tekemistä toimeentulotukipäätöksistä voi vaatia oikaisua kunnan sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä ja Kansaneläkelaitoksen päätöksistä Kansaneläkelaitokselta. Sen jälkeen päätöksistä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Oikaisua voi hakea asianosainen tai sellainen henkilö, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös vaikuttaa.

Oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista ja se on tehtävä kirjallisesti. (Laki toimeentulotuesta 1412/1997, 24§; Sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 50§, 51§; Hallintolaki 434/2003, 49b§, 49c§, 49d§.) Jos asianosainen on edelleen tyytymättömän hallinto-oikeuden ratkaisuun, voi päätöksestä valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli korkein hallinto-oikeus antaa siihen valitusluvan (Kela 2018).

Ritva Haapalan lisensiaatintutkimuksen (2012) mukaan toimeentulotukeen liittyvät hallintokantelut liittyvät useimmiten pitkiin käsittelyaikoihin, tuen hylkäämiseen, kirjallisten päätösten puuttumiseen ja työkeään kohteluun. Kanteluissa asiakkaat kertoivat, että heitä oli kiristetty, uhkailtu ja painostettu sekä heille oli asetettu ylimääräisiä ehtoja. (Mt. 81.) Asiakkaat kokivat myös, että toimeentulotuen käsittelyssä heitä ei ollut kuultu eikä heidän kanssaan oltu neuvoteltu. Myös asioiden puutteellinen selvittely tuli esiin kanteluissa. (Mt. 85.) Siihen, että asiakkaat olisivat tyytyväisempiä saamaansa kohteluun ja päätöksiin, voidaan vaikuttaa lisäämällä työntekijöiden hallintomenettelyllistä osaamista ja vuorovaikutustaitoja. Se, kenelle kokonaisvastuu palvelujärjestelmän heikkojen kohtien tunnistamisesta ja niiden kehittamisestä kuuluu, ei ole yksiselitteistä. (Mt. 112-113.)

Perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä toimeentulotuen oikaisuvaatimukset ovat lisääntyneet. Pelkästään Kelan tekemistä toimeentulotukipäätöksistä valitettiin vuonna 2017 hallinto-oikeuteen 889 kertaa. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuonna 2017 valitettiin 132 perustoimeentulotuen päätöksestä. Myös Kelassa käsiteltyjen perustoimeentulotuen päätösten oikaisuvaatimusten määrä on ollut huomattava. (Korkein hallinto-oikeus 2018.)

Toimeentulotuen ja muiden sosiaalihuollon päätösten oikaisuvaatimukset käsittelevät kuntien lautakunnat, joissa jäsenenä on kunnallispoliitikkoja. Kyseessä on verraten pieni päättäjäjoukko, jonka päätöksen tekoon liittyy myös ristiriitoja. Samat henkilöt ovat esimerkiksi laatineet kunnan budjettia, joten taloudelliset seikat voivat vaikuttaa lautakuntien päätöksiin. Usein asiakkaat eivät valita päätöksistä lautakuntaa pidemmälle, jolloin siis lautakunnan päätös jää usein pysyväksi. Yleensä tässä menettelyn vaiheessa asiakas jää vaille tarvitsemaansa oikeusapua ja hänen tulee selvittää itsenäisesti. (Liukkonen 2010, 56-57.) Tilastojen mukaan lautakunnat muuttavatkin sosiaalihuollon viranomaisten päätöksiä vain harvoin (mt. 58).

3.4 Asiakkaan oikeudet

Asiakkaan oikeuksia sosiaalihuollossa määrittelee laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Lain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä, asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun (1§). Laki määrittelee muun muassa sen, että asiakkaalla on oikeus saada laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa sekä muutenkin hyvää kohtelua ihmisarvoa kunnioittaen ja ilman syrjintää (4§). Asiakkaan on oikeus saada sosiaalihuollon henkilöstöltä tietoonsa oikeutensa ja velvollisuutensa sekä sellaiset toimenpidevaihtoehdot, jotka vaikuttavat hänen tilanteeseensa (5§). Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista on haluttu korostaa asiakkaan tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeutta asiakaslähtöisyyden lisäämiseksi. Laki korostaa myös asiakkaiden ihmisarvoa, inhimillistä arvokkuutta, vakaumusta ja yksityisyyttä. Lain tarkoituksena on, että kaikkia kohdeltaisiin tasavertaisesti. (HE 137/1999.)

Yhteiskunnan toiminnan keskiössä on ihminen oikeuksineen (Saarenpää 2010, 75). Suomi on oikeusvaltio. Sillä tarkoitetaan valtion perustumista oikeudenmukaisiin oikeudenkäynteihin ihmisoikeussopimuksien mukaisesti sekä lisäksi hyvää hallintoa. Oikeusvaltion kehittyessä ihmisten oikeudet toteutuvat paremmin siten, ettei oikeutta tarvitse jälkikäteen hakea tuomioistuimista. Toisaalta oikeusvaltioon vaikuttavat niin monet seikat, että järjestelmä muuttuu mutkikkaaksi ja yksittäinen henkilö eksyy sinne. Oikeuksia ei välttämättä oteta vakavasti, ja tämä on tullut esiin myös sosiaalityön käytännön prosessien ongelmina. (Mt. 78-79.) Kuitenkin asiakkuus ja asiakaslähtöisyys ovat vähitellen nousseet sosiaalityön keskiöön (Pohjola 2010, 19).

Kansalaisten asema julkisissa palveluissa on mennyt aiempaa parempaan suuntaan (Nummela 2011, 12). Asiakkaan oikeudet ovat tulleet esiin sosiaalityön keskustelussa kuitenkin vasta hiljattain ja esille tuloa joskus jopa varotaan. Käytäntöjen yhtenäistäminen on melko uutta. Esimerkiksi toimeentulotuen normiperustat on yhtenäistetty ja asiakkailla on oikeus omiin asiakirjoihinsa. Tiedottaminen on toisinaan puutteellista, jolloin asiakkaat eivät tiedä oikeuksistaan. (Pohjola 2010, 65-66.) Asiakkaiden tietoisuus palveluista ja oikeuksista on pitkälti heidän itsensä varassa. Asiakkaan on itse osattava hakea erilaisia etuuksia ja perusteltava palveluntarpeensa. Asiakkaan oikeudet toteutuvat parhaiten, kun asiakkaiden kohtelu on tasavertaista ja asiakkaan ja työntekijän suhde on luottamuksellinen. Verkostotyöskentelyn on havaittu vahvistavan asiakkaan oikeuksia. (Nummela

2011, 137-138.) Tärkeää on, että asiakkaan oikeudet toteutuvat nimenomaan jo varhaisessa vaiheessa, jotta asiakkaan ei tarvitse hakea oikeuttaan oikeusprosessien kautta (Pajukoski 2010, 21).

Heikki Ervasti ja Takis Venetoklis (2010) ovat havainneet tutkimuksessaan, että köyhyys heikentää ihmisten luottamusta niin toisiin ihmisiin kuin yhteiskunnan instituutioihin. Pohjoismaissa köyhyys on vähäistä ja luottamuksen taso on hyvä. Luottamukseen vaikuttavat myös muut tekijät. Esimerkiksi naiset ja vanhemmat ihmiset luottavat miehiä ja nuorempia ihmisiä enemmän. Ammattitaidottomat ammattiryhmät luottavat vähemmän kuin muut ammattiryhmät. Myönteinen kuva hyvinvointipalveluista lisää luottamusta. (Mt. 89, 96-97.)

Oikeussuojajärjestelyt ovat monimutkaisia niin Suomessa kuin monissa muissakin maissa. Yksin lähtökohtainen ongelma on se, että yhtenäistä muutoksenhakujärjestelmää ei Suomessa historiallisista syistä johtuen ole. Järjestelmät ja säännökset ovat esimerkiksi valtion ja kunnan puolella erilaiset. Kunnallisessa sosiaaliturvassa ylin oikeusaste on korkein hallinto-oikeus ja valtiollisessa sosiaaliturvassa taas vakuutus-oikeus. Järjestelmä on monimutkainen ja siitä on vaikea saada kokonaiskuvaa. Järjestelmän tarkoitus eli se, että kansalainen pystyisi itse hoitamaan ja ajamaan asiaansa, ei toteudu. (Koulu 2017, 185.)

Asiakkaan oikeuksia voidaan tarkastella myös sosiaalityöntekijöiden selontekovelvollisuuden kautta. Tämä merkitsee sitä, että sosiaalityöntekijällä on velvollisuus antaa tietoa ja asiakkaille on oikeus saada tietoa. Tämä ei ole varsinkaan suomalaisessa sosiaalityössä vakiintunutta ajattelua, sillä perinteisesti asiakas on nähty selontekovelvollisena sosiaalityöntekijälle esimerkiksi taloudestaan, päihteiden käytöstään tai vanhemmuudestaan. Sosiaalityöntekijän on hyväksyttävä selontekovelvollisuus osana työtään, sillä sosiaalityön kaltaiseen työhön kuuluu se, että tarvittaessa ja pyydettyä asioita on selitettävä ja perusteltava. Myös tehdyt virheet on myönnettävä. Sosiaalityöntekijän selontekovelvollisuus syntyy muun muassa siitä, että sosiaalityöntekijä ei ole noudattanut sovittuja pelisääntöjä, kuten lainsäädäntöä tai ammattieettisiä ohjeita. (Juhila 2009, 296-297.)

Sosiaalityön asiakkaat ovat usein riippuvaisia sosiaalityön avusta. Asiakkaille ei ole useinkaan vaihtoehtoja, sillä sosiaalipalveluita ei usein voi valita. Jos asiakas kieltäytyy palvelusta, ei hänellä välttämättä juuri ole vaihtoehtoja mennä hakemaan palvelua muu-

alta. Tähän liittyy usein vähävaraisuus, sillä asiakkailta ei usein ole varaa yksityisiin palveluihin. Osa asiakkuuksista on itsessään ei-vapaaehtoisuuteen perustuvia, kuten lastensuojelussa ja kriminaalihuollossa. Kun vaihtoehtoja ei juuri ole, asiakkaille ei välttämättä perustella heikkoja palveluja mitenkään. Näistä näkökohdista käsin asiakkaan asema sosiaalihuollossa on heikko. (Juhila 2009, 302.) Sosiaalihuollon lainsäädäntö ei ota tarpeeksi huomioon avuttomien ja heikossa asemassa olevien asiakkaiden vaikeuksia käyttää laissa annettuja oikeuksia palveluja tai etuuksia haettaessa tai erimielisissä tilanteissa valitus- ja muutoksenhakuprosesseissa (Räty 2010, 67).

On tärkeää muistaa, että se, pääseekö asiakas oikeuksiinsa, on riippuvaista julkisen vallan käytöstä (Pajukoski 2011, 79). Asiakkaan oikeudet ovat kuitenkin yhä enenevässä määrin sidoksissa taloudellisiin resursseihin ja asiakkaan omaan aktiivisuuteen. Esimerkiksi os-topalveluissa, kuten palveluasumisessa, kunta on yleensä palvelun tilaaja ja palvelun tuottaja vastaavasti yksityinen yritys. Tällöin usein palvelun laadun seuranta jää asiakkaan vastuulle. (Mt. 80-81.) Lait säätelevät asiakkaan oikeuksia ja palveluita, mutta palveluiden taso määrittellään tosiasiallisesti Suomen perustuslaissa. Perustuslain ilmaukset kuten ”ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva” ovat kuitenkin hyvin tulkinnanvaraisia. (Mt. 84.)

Myös kunnan tai yhteiskunnan taloudellinen tilanne voi vaikuttaa asiakkaan oikeusturvaan tai sen toteutumiseen. Tiukassa taloustilanteessa kunnat saattavat tehdä ratkaisuja ja leikkauksia, joiden laillisuutta tai eettisyyttä voidaan pitää kyseenalaisena. Esimerkiksi lama-aikoina jotkut kunnat ovat saattaneet irtisanoa omaishoidonsopimuksia ja ryhtyneet hetken päästä tekemään uusia sopimuksia, mutta asiakkaiden kannalta heikommilla ehdoilla. Huonossa taloustilanteessa kunnat saattavat myös kiristää esimerkiksi ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiskriteereitä. (Liukkonen 2010, 58.) Taloustilanne saattaa vaikuttaa myös yksilön näkökulmasta, sillä moni asiakas ei vie asiaansa oikeusasteisiin käsiteltäväksi, sillä hävinnyt osapuoli maksaa sekä omat että vastapuolen oikeuskulut. Oikeudenkäyntikulut ovat todella suuria ja sosiaalihuollon asiakkaiden taloudellinen tilanne usein heikko. (Mt. 61.)

4 Tutkimuksen metodologiset lähtökohdat

4.1 Tutkimuskysymykset

Tutkielmassani tutkin sitä, millaisia ovat sosiaalityöntekijöiden tekemien hylkäävien toimeentulotukipäätösten perustelut. Tutkimuksen tavoitteena on saada aiheesta tietoa, sillä toimeentulotukipäätösten perusteluja ei ole juuri tutkittu. Tutkimuskysymys ja sitä tarkentavat tutkimuskysymykset on laadittu tutkielman tavoitteen saavuttamiseksi. Tutkimuskysymykseni on: Miten sosiaalityöntekijät perustelevat hylkääviä toimeentulotukipäätöksiä?

Tarkentavat alatutkimuskysymykseni ovat:

1. Miten sosiaalityöntekijän yksilöllisen harkinnan käyttö näyttäytyy päätöksissä ja niiden perusteluissa?
2. Miten asiakkaiden oikeusturva ja sen toteutuminen näyttäytyvät päätösten sisällössä ja perusteluissa?

Näiden tutkimuskysymysten kautta pääsen tutkimaan sosiaalityöntekijöiden harkinnan ja harkintavallan käyttöä toimeentulotukipäätösten teossa ja myös asiakkaan oikeuksien toteutumista. Lähden käsityksestä, että sosiaalityöntekijän käyttämä harkinta on suorassa yhteydessä siihen, miten asiakkaan oikeusturva ja yhdenvertainen kohtelu toteutuu.

4.2 Tutkimusmenetelmät

Tämä on laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus. Laadullisessa tutkimuksessa voidaan käyttää lukuisia erilaisia menetelmiä, kuten havainnointia, haastattelemista, dokumentti- ja tekstianalyysijä ja etnografiaa (Berg 2001, 3). Laadullisessa tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita ihmisistä ja sosiaalisista asetelmista. Kiinnostus kohdistuu siihen, miten ihmiset ymmärtävät omaa elinympäristöään esimerkiksi symbolien, rituaalien sekä sosiaalisten rakenteiden ja roolien kautta. (Mt. 7.) Laadulliseen tutkimukseen liittyy aina kysymys siitä, mitä merkityksiä tutkitaan. Laadullisessa tutkimuksessa tutkittavat merkityskokonaisuudet ovat peräisin ihmisistä ja ne päätyvät ihmisiin esimerkiksi toiminnan, ajatusten

ja rakenteiden kautta. Ominaista laadulliselle tutkimukselle on, että siinä ei etsitä totuutta, vaan kokemuksia tai käsityksiä. (Vilka 2015, 118-120.) Erilaisten merkitysten tulkinta ilmenee esimerkiksi ihmisten ihanteina, uskomuksina ja käsityksinä. Tällaisten asioiden tutkiminen vaatii tulkintaa, joka ei ole aina ongelmaton, vaan riippuvaista tutkijan tulkinnoista. Tällä tavoin laadullinen tutkimus ei ole samalla tavalla objektiivista kuin määrällinen tutkimus. (Vilka 2015, 66-67.)

Tulkinta tarkoittaa merkityksen antoa niille havainnoille, jotka nousevat aineistosta tutkijan valitsemien menetelmien avulla (Metteri 2000, 247). Anna Metteri (2000, 247) arvioi omaa työkyvyn arviointiin ja hylkääviin eläkepäätöksiin liittyvää väitöskirjatyo-skentelyään siitä näkökulmasta, että tutkijan tulkinat nousevat erityiseen asemaan, koska tutkittavat kohteetkin ovat tulkintoja. Sama kysymys nousee esiin tässäkin tutkielmassa, jossa kysymys on myös tulkintojen tutkimisesta. Sosiaalityöntekijöiden ratkaisut toimeentulotukiasioissa ovat muun muassa toimeentulotukilain, kuntayhtymän soveltamisohjeen ja asiakkaiden tilanteiden tulkintaa.

Tutkielmani perustuu praktiseen ja hermeneuttiseen tiedonintressiin. Näillä termeillä voidaan tarkoittaa myös samaa asiaa (Vilka 2015, 64). Tiedonintresseillä tarkoitetaan tutkimuksen päämääriä ja ne ohjaavat sitä, millaista todellisuutta tutkimuksessa rakennetaan (Ronkainen ym. 2014, 23). Praktisessa tiedonintressissä keskeistä on käytännöllisyys. Tämä liittyy keskeisesti ihmisten yhteistoimintaan ja siihen, että ihmisten toiminnasta on saatava tietoa, jotta yhteistoiminta voisi rakentua paremmaksi. Tutkimustieto siis osaltaan liittyy yhteisymmärryksen rakentamiseen. (Ronkainen ym. 2014, 23-24.) Hermeneutiikassa on keskeisesti kyse kokemuksista, merkityksistä ja yhteisöllisyydestä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 40.) Kyse on symbolisten prosessien, kielen ja kommunikaation ymmärtämisestä. Tarkoitus on lisätä ymmärrystä inhimillisestä toiminnasta. (Vilka 2015, 64).

Hermeneutiikassa ollaan kiinnostuneita ilmauksista, joista kielelliset ilmaukset ovat keskeisimpiä. Ilmaisut taas sisältävät merkityksiä. Yhteisölliseen elämään kuuluvat aina erilaiset ilmiöt ja ilmaisut sekä niiden ymmärtäminen. Hermeneutiikassa puhutaankin asioiden esiymmärryksestä, jolla viitataan arkiseen ymmärrykseemme asioista. (Aaltola 2007, 31-32.) Esiymmärryksen käsite oikeastaan viittaa siihen, että ymmärrämme maailman aina jollain tavalla, omista lähtökohdistamme käsin. Ymmärrys liittyy keskeisesti esimerkiksi kieleen, jota käytämme. (Alanen 2014, 39.) Esiymmärryksen lisäksi toinen ymmärryksen taso taas on tutkimuksellinen ymmärrys. (Aaltola 2007, 32.)

Praktinen ja hermeneuttinen tiedonintressi kytkeytyvät muun muassa siihen, että halutaan ymmärtää kulttuurisia tekijöitä ja yksilön paikkaa yhteiskunnassa (Vilka 2015, 64). Konkreettisella tasolla tiedonintressit liittyvät tutkimuksen tavoitteisiin. Erilaiset tavoitteet ja intressit tuottavat erilaisia tutkimustuloksia. Tutkimuksen tavoitteet liittyvät myös siihen, millaisilla menetelmillä tutkimusta toteutetaan. (Ronkainen ym. 2014, 24-25.)

Tässä tutkielmassa hermeneuttinen ja praktinen tiedonintressi näkyvät kiinnostuksena käytännöllisyyteen ja käytännöllisen tiedon tuottamiseen. Toimeentulotuki on sosiaalityössä monesti arkinen työmuoto, joten koen perustelluksi lähestyä aihetta praktisen tiedonintressin kautta. Hermeneuttinen tiedonintressi taas näkyy kiinnostuksena kieleen ja ilmauksiin sekä niiden ymmärtämiseen. Kokonaisuutena tavoitteena on ymmärtää paremmin tehtyjä toimeentulotukipäätöksiä ja niiden perusteluja, mitä kautta on mahdollista saada laajempaa ymmärrystä sosiaalityön kentältä.

4.3 Aineisto ja sen hankinta

Aineistoksi olen valinnut sosiaalityöntekijöiden tekemiä hylkääviä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätöksiä. Alun perin ajatuksena oli keskittyä pelkkään ehkäisevään toimeentulotukeen, mutta asiakastietojärjestelmän teknisistä ominaisuuksista johtuen hylkääviä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätöksiä ei voinut erotella. Useissa päätöksissä haettu asia on voitu hylätä sekä täydentävänä että ehkäisevänä tukena. Päätyminen kielteisiin päätöksiin aineistona liittyi osaltaan siihen, että päätöksistä voidaan valittaa korkeisiinkin oikeusasteisiin (kts. luku 3.1), joissa perustelut korostuvat.

Aineistoni koostuu 77 hylkäävästä päätöksestä. Käytännössä aineistoa oli fontilla 12 ja rivivälillä 1,5 yhteensä 82 sivua. Kyseessä ovat kaikki Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän Työikäisten palvelut ja Lapsiperhepalvelut –tulosalueilla sosiaalityöntekijöiden tekemät hylkäävät toimeentulotukipäätökset ajalta 1.2.-30.4.2018. Ajankohtaan, jolta pyysin päätökset, vaikutti moni asia. Ensinnäkin toimeentulotukilaki muuttui 1.1.2017 alkaen. Samaan aikaan Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymä perustettiin, joka tarkoitti esimerkiksi useiden kuntien toimeentulotuen soveltamisohjeiden yhtenäistämistä. Halusin aineistoni ajalta, jolloin muutoksista oli kulunut aikaa yli vuosi, jolloin päätökset voidaan katsoa tehdyn jo vakiintuneemmassa lainsäädännön ja organisaation tilassa. Arvioin

myös ajankohdan helmikuusta huhtikuuhun olevan melko keskiverto, sillä esimerkiksi joulukuussa saattavat korostua hakemukset jouluavustuksiin ja kesällä erilaisiin retkiin ja kesälomatoimintaan.

Täydentävää toimeentulotukea ratkaisevat Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymässä palvelusihteerit, sosiaaliohjaajat ja sosiaalityöntekijät. Palvelusihteerit ratkaisevat toimeentulotuen soveltamisohjeen mukaisesti laadittavat päätökset. Jos hakemusta ei voida ratkaista soveltamisohjeen mukaisesti, vaan tilanne vaatii erityistä harkintaa, päätöksen tekee sosiaaliohjaaja tai sosiaalityöntekijä. Ehkäisevää toimeentulotukea ratkaisevat sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat. Rajasin tästä tutkielmasta pois sosiaaliohjaajien ja palvelusihteerien tekemät päätökset, jotta voin keskittyä selvittämään nimenomaan sosiaalityöntekijöiden käyttämää harkintaa ja toteuttamia asiakkaan oikeuksia. Lisäksi rajaukseen vaikutti se, että vuonna 2018 on tehty jo yksi toimeentulotuen perusteluita koskeva pro gradu, jossa aineistona oli myös sosiaaliohjaajien ja etuuskäsittelijöiden tekemiä päätöksiä.

Huomioitavaa on, että Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymässä on teknisesti mahdollista tehdä myönteinen ja kielteinen toimeentulotukipäätös samaan päätökseen. Käytännössä näin voidaan tehdä tilanteissa, joissa asiakas hakee samalla hakemuksella toimeentulotukea useampaan eri tarkoitukseen. Jos työntekijänä päättää osaan myöntää toimeentulotukea ja osan haettavista asioista hylätä, niin on mahdollista tehdä ne samaan päätökseen. Näissä tilanteissa päätösotsikoksi valitaan kuitenkin myönteisen päätöksen otsikko, joten tilastollisesti päätökset kirjautuvat myönteisiin päätöksiin. Tällaisia päätöksiä ei siis ole tämän tutkielmani aineistossa.

Päätösten perusteluja on perusteltua tutkia autenttisista päätöksistä. Niissä tutkittavat asiat eli harkinta, asiakkaan oikeusturvan toteutuminen ja yhdenmukainen kohtelu tulevat esille realistisina. Päätöksiä tutkimalla todelliset perustelut tulevat esille, kun esimerkiksi haastatteleamalla työntekijöitä selville saataisiin enemmän työntekijöiden näkemyksiä ja kokemuksia perusteluista ja perustelemisesta.

Päätökset ovat aineistona yksityisiä dokumentteja. Tällaiset tutkimusaineistot sisältävät oletuksen siitä, että kirjoittaja osaa ilmaista itseään kirjallisesti. Kirjoittajan kirjalliset taidot muodostuvat tällaisen aineiston kanssa usein tutkimuksen kynnyskysymykseksi. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 96-97.) Lähtökohtana myös tässä tutkielmassa voidaan pitää

sitä, että koulutuksen saanut ja virassa toimiva sosiaalityöntekijä osaa ilmaista itseään kirjallisesti ja näin kirjoittaa hallintopäätösten tekstejä.

Aino Kääriäinen on omassa väitöskirjassaan (2003) tehnyt asiakasasiakirjojen pioneeri-tutkimusta ja kertoo väitöskirjansa pohdinnassa saaneensa asiakasdokumenttien tutkimisesta paljon kritiikkiä, sillä kritisoijat näkivät, ettei asiakasasiakirjoista voi saada aitoa kuvaa asiakkaiden arjesta. Kääriäinen korostaa, että asiakasasiakirjojen tutkiminen on perusteltua, sillä ne antavat omanlaisensa kuvauksen asiakkaiden tilanteista ja ovat autenttisia työssä tuotettuja aineistoja. (Mt. 174-175.) Näkemykseni on samanlainen kuin Kääriäisellä: asiakasasiakirjojen tutkimuksen ei ole tarkoitus korvata tutkimuksia, joissa on esimerkiksi haastateltu työntekijöitä tai asiakkaita, vaan asiakirjatutkimus tuo oman näkökulmansa sosiaalityön tutkimuksen kentälle. Itse näen, että erilaisten näkökulmien hyödyntäminen on tärkeää ja autenttiset asiakasasiakirjat ovat merkityksellisiä juuri koska ne ovat aitoja työssä syntyneitä aineistoja.

Aineistoni tekee erityiseksi se, ettei aineistoa ole tehty tai kerätty tutkimusta varten. Kyseessä ovat sosiaalityöntekijöiden asiakkaille laatimat asiakirjat, joita ei ole alun perin tarkoitettu tutkittaviksi vaan asiakkaalle suunnatuksi henkilökohtaiseksi dokumentiksi. Aino Kääriäinen (2003, 35) on pohtinut samaa teemaa omassa väitöskirjassaan. Kääriäisen mukaan asiakirjojen tutkiminen ilman työntekijöiden tai asiakkaiden informointia vaatii erityistä eettistä perustelua (mt. 35-37). Totean saman, kuin Kääriäinen (mt. 35-36): jos olisin erikseen pyytänyt sosiaalityöntekijöitä kirjoittamaan tutkimusta varten tekstejä, ne eivät olisi olleet autenttisia ja tutkimustilanne olisi luultavasti vaikuttanut teksteihin. Lisää tästä aiheesta eettisestä näkökulmasta kirjoitan alaluvussa 4.5.

4.4 Aineiston analyysi

Olen analysoinut tutkielmani aineiston aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä. Aineistolähtöiset analyysimallit voidaan karkeasti jakaa kolmeen erilaiseen tapaan: yhdysvaltalaiseen, hermeneuttis-fenomenologiseen ja hermeneuttiseen perinteeseen. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 114). Aion tutkielmassani käyttää yhdysvaltalaisen perinteen lähestymistapaa sisällönanalyysiin. Epistemologia ohjaa yhdysvaltalaisesta laadullisen tutkimuksen perinnettä vahvasti (mt. 49). Käytännössä tämä tarkoittaa, että totuus, todellisuus ja maailmasta saatava tieto on jo määritelty eli maailma otetaan sellaisena kuin se on, siis valmiiksi

annettuna. (Mt. 49-50.) Poiketen yhdysvaltalaisesta perinteestä, muissa aineistolähtöisissä analyysimalleissa keskitytään enemmän merkityskokonaisuuksien luomiseen tai koordinoivaan tekstitulkintaan (Mt. 114-115).

Sisällönanalyysi (content analysis) on esiintynyt terminä englannin kielisessä kirjallisuudessa 1940-luvulta alkaen, mutta sillä sinänsä menetelmänä on pitkät perinteet. Koska sisällönanalyysissä tutkitaan tekstejä ja muuta kirjallista materiaalia, ollaan siitä oltu kiinnostuneita kauan esimerkiksi uskonnollisten aiheiden tutkimuksessa, jossa erilaiset tekstit ovat merkittäviä. (Krippendorff 2004, 3.) Sisällönanalyysin suosion kasvuun ovat vaikuttaneet esimerkiksi Yhdysvaltojen 1920-luvun talouskriisi, joka kasvatti sosiaalisia ja poliittisia ongelmia sekä median ja viestinnän muutokset, joiden kaikkien tutkimiseen sisällönanalyysi soveltui hyvin. (Mt. 6.)

Kvalitatiivinen sisällönanalyysi on yleisesti käytetty analyysimenetelmä kvalitatiivisten aineistojen tutkimisessa (Elo ym. 2014, 1). Sisällönanalyysi soveltuu hyvin erilaisten aineistojen analysointiin. Se sopii analyysitavaksi muun muassa haastatteluihin, havainnointiin, kirjallisiin dokumentteihin tai aineistojen yhdistelmiin. (Mt. 3.) Sisällönanalyysin onnistuminen kulkee käsi kädessä tutkielman muiden vaiheiden kanssa. Erityisesti sopiva ja hyvin kylläntynyt aineisto edesauttaa sisällönanalyysin onnistumista. (Mt. 8.)

Sisällönanalyysi on tekstianalyysiä. Sisällönanalyysissa tutkitaan tekstin merkityksiä. (Tuomi & Sarajarvi 2018, 117.) Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä keskeistä on, että aineistoa pilkkomalla ja pelkistämällä yritetään karsia tarpeetonta tietoa kuitenkin hävittämättä tarpeellista tietoa (Vilkka 2015, 163-164). Pelkistetyksi aineistolähtöinen sisällönanalyysi Tuomea ja Sarajarveä (2018, 123) mukaillen etenee seuraavasti:

1. Aineiston lukeminen ja sisältöön perehtyminen
2. Pelkistettyjen ilmausten etsiminen ja merkitseminen
3. Pelkistettyjen ilmausten listaaminen
4. Erilaisuuksien ja samankaltaisuuksien etsiminen pelkistetyistä ilmauksista
5. Pelkistettyjen ilmausten ryhmittely alaluokkien muodostamiseksi
6. Alaluokkien yhdistely yläluokiksi
7. Yläluokkien yhdistely pääluokiksi

Kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen metodeja voidaan myös yhdistellä, jotta tutkimuskysymyksiin voidaan saada parempaa ymmärrystä kuin vain yhden metodin käytöllä (Tuomi & Sarajarvi 2018, 78). Myös edellä mainittua sisällönanalyysia voidaan jatkaa kvantifiointiin eli aineistosta voidaan laskea esimerkiksi erilaisten ilmausten määriä. Joskus tällainen laadullisen aineiston kvantifiointi voi tuoda hyvää lisänäkökulmaa aineiston analyysiin, mutta usein kvalitatiiviset aineistot ovat niin pieniä, että kvantifiointi ei ole mielekästä. (Mt. 135-137.)

Etenin omassa analyysissäni edellä mainittujen vaiheiden mukaisesti. Hyödynsin myös kvantifiointia analyysissäni. Aloitin aineiston käsittelyn lukemalla sitä läpi ja tekemällä muistiinpanoja keskeisimmistä havainnoistani. Tässä vaiheessa eteeni tuli kiinnostavia havaintoja, mutta aineiston luokitukset eivät vielä tässä työskentelyvaiheessa hahmottuneet. Tässä kohtaa myös numeroin päätökset aineiston käsittelyn helpottamiseksi. Seuraavaksi ryhdyin etsimään ilmauksia aineistosta sekä laskelmaan tiettyjen ilmaisujen määriä. Tätä vaihetta tein sähköisesti tekstinkäsittelyohjelmalla kopioi-liitä-toimintojen avulla sekä lukumääriä laskelmalla taulukkoon. Kävin tekstiä läpi järjestyksessä tekemäni numeroinnin pohjalta. Ilmaisujen pelkistäminen ei ollut työläs vaihe, sillä päätöksissä on käytetty virkakieltä, joka pääosin on selkeää ja ytimekästä vailla täytesanoja.

Aineistosta muodostui 25 alaluokkaa. Aluksi alaluokkia oli enemmän, mutta yhdistelin joitakin pienempiä alaluokkia yhteen, koska niissä oli eroa vain vähän. Alaluokkien muodostamisen jälkeen hahmottelin niitä kokonaisuutena paperille ja vähitellen yläluokat alkoivat muodostua. Niitä muodostui yhteensä viisi. Näiden jälkeen lähdin miettimään pääluokkia, jotka syntyivät selkeästi kolmeksi eri luokaksi. Kokoava käsite kaikille luokille on toimeentulotukipäätösten perustelut.

Taulukko 1. Esimerkki luokkien muodostamisesta.

Ilmaus	Pelkistetty ilmaus	Alaluokka	Yläluokka	Pääloukka	Kokoava käsite
Ehkäisevää toimeentulotukea ei myönnetä sähkörasteihin, koska asiakas ja puolisonsa eivät käytännössä enää asu asunnossaan ja ovat muuttamassa uuteen asuntoon toiselle paikkakunnalle heti, kun saavat uuden asunnon.	Tukea ei myönnetä, koska asiakkaat eivät enää asu asunnossa.	Tuen myöntäminen ei tue asiakasta ja tilannetta.	Asiakkaan tilanne ja toiminta	Asiakkaaseen liittyvät perustelut	Toimeentulotukipäätöksen perustelut

Edellä mainittua prosessia voisin kutsua tutkielmani pääanalyysiksi. Sen lisäksi tein muutamia pienempiä analyyskejä työni tueksi. Nämä olivat erilaista ilmaisujen tai muiden asioiden laskelmista eli kvantifiointia. Lisäksi hyödynsin pienimuotoisesti teorialähtöistä sisällönanalyysia tuodessani esille asiakkaiden oikeuksiin liittyviä asioita. Teorialähtöinen sisällönanalyysi perustuu luokitteluun, jonka pohjana on jokin teoria, malli tai käsitejärjestelmä (Tuomi & Sarajärvi 2018, luku 4.4.4). Tällöin aineistosta poimitaan asioita ennalta mietittyyn analyysirunkoon, joka voi olla väljäkin (mt. luku 4.4.4). Mielestäni pääanalyysini ei tuonut aineistosta esille kaikkea keskeistä tietoa liittyen asiakkaan oikeuksiin. Osaltaan asiakkaan oikeudet ovat sitä, onko päätösprosessissa ja päätöstekstissä huomioitu kaikki niihin jo lainsäädännön puolesta kuuluvat asiat. Tein siis tällaisen pienimuotoisen analyysin listaamalla lähteistä keskeisiä päätösisältöjä ja sitten etsimällä niitä aineistosta. Lisäksi osuus, jossa pohdin eroja lapsiperheiden palveluissa ja työikäisten palveluissa tehtyjen päätösten välillä, on analysoitu myös sisällönanalyysillä, mutta nostamalla lapsiperhepalveluiden ja työikäisten palveluiden päätöksistä esiin nousseita asioita vertailuun. Käytännössä tämä tarkoitti, että jo muodostetuista luokista lähdin nostamaan esiin, mitä perusteluja ja sisältöjä oli käytetty lapsiperheiden palveluiden ja mitä työikäisten palveluiden päätöksissä.

Taulukko 2. Muodostuneet analyysiluokat.

Pääluokka	Asiakkaaseen liittyvät perustelut		Järjestelmään liittyvät perustelut	Asiakkaaseen ja järjestelmään liittyvät perustelut	
Yläluokka	Asiakkaan tilanne ja toiminta	Hakemuksen puutteelliset ja virheelliset tiedot	Muu etuus tai palvelu	Epäselvät ja erityiset tilanteet	Yksiselitteinen hylkääminen
Alaluokat (kpl)	6	6	3	8	2

Tulosluvuissa (luvut 5 ja 6) esittelen myös aineisto-otteita aineistostani. Aineisto-otteet on valittu siten, että ne ovat esiteltyä ilmiötä kuvaavia ja siinä määrin yleisiä ja yleiskieltä sisältäviä, ettei niitä voida yhdistää tiettyihin asiakkaisiin tai sosiaalityöntekijöihin. Aineisto-otteet on otettu mukaan sellaisinaan. Niistä on muokattu ainoastaan yksittäisiä yhtä kirjainta koskevia kirjoitusvirheitä. Muita muokkauksia ei ole tehty. Päätösten kieli ja sanamuodot sekä –valinnat ovat keskeisiä, joten aineisto-otteiden tarkoituksen vuoksi niitä ei ole järkevää muokata. Autenttiset aineisto-otteet antavat näin selkeät esimerkit aineistona olleista päätöksistä. Sitaatteja on ainoastaan selkeyden vuoksi voitu lyhentää siten, että asia, jota on tarkoitus sitaatin avulla nostaa esiin, korostuisi. Tällaiset lyhenykset on merkitty katkoviivalla tekstissä.

4.5 Eettiset kysymykset

Tutkielmani perustuu ja sitoudun käyttämään Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (2009) yhteiskuntatieteille ja muille humanistisille aloille laatimia tutkimuseettisiä ohjeita. Ohjeisiin kuuluu, että tutkimus ei saa aiheuttaa tutkittaville haittaa (mt. 7). Kuitenkin yhteiskunnallisia instituutioita tutkittaessa on tärkeää tuoda esiin mahdollisesti ilmeneviä epäkohtia, mutta tulokset on esitettävä kunnioittavasti (mt. 7-8). Tämä on erityisen tärkeä eettinen seikka tutkielmani kannalta, sillä tutkin yhteiskunnallisessa instituutiossa tehtyä työtä ja vallan käyttöä.

Tutkimusetiikka eli hyvät tieteelliset käytännöt kulkevat hyvässä tutkimuksessa koko prosessin alusta loppuun. Tutkimusetiikka velvoittaa kaikkia tutkijoita kaikilla aloilla. Tutkimusetiikka liittyy kiinteästi siihen, mitkä ovat tiedeyhteisön hyväksymiä pelisääntöjä. Tutkimusmenetelmien tulee olla yleisesti tiedeyhteisön hyväksymiä ja omalla alalla

perusteltuja. Hyvään tieteelliseen käytäntöön liittyy myös toisten tieteentekijöiden ja heidän saavutustensa kunnioittaminen. (Vilkka 2015, 41-42.) Esimerkiksi tarkka ja huolellinen lähteisiin viittaaminen on osa hyvää tieteellistä käytäntöä (mt. 45).

Hyvään tieteelliseen käytäntöön liittyy tutkimuksen huolellinen suunnittelu eli hyvän tutkimussuunnitelman laatiminen (Vilkka 2015, 45). Myös tätä tutkielmaa varten olen tehnyt tutkimussuunnitelman, joka on ollut liitteenä tutkimuslupaa haettaessa. Näin tutkimuslupaa hakiessani olen pyrkinyt antamaan avoimen ja kattavan kuvan siitä, mitä aion tutkia ja miten aion tutkimuksen toteuttaa.

Laadullisessa tutkimuksessa menetelmät lähentelevät usein arkielämän tilanteita ja vuorovaikutusta, jolloin tutkimuseettisiin kysymyksiin tulee kiinnittää entisestään huomiota (Tuomi & Sarajärvi 2018, 147). Olen sitoutunut tutkielmani kaikissa vaiheissa noudattamaan eettisyyttä. Näen tutkimuksen eettisyyden kokonaisvaltaiseksi asiaksi, joka kulkee mukana tutkielman teon alusta loppuun. Eettisyys vaatii aktiivista toimimista, selvittämistä ja pohtimista. Tuomen ja Sarajärven (2018, 150) mukaan todellinen eettisyys onkin tutkijan sitoutuneisuutta tutkimuksen eettisyyteen.

Tutkimuksen tekemiseen liittyy lukuisia eettisiä valintoja ja seikkoja koko tutkimusprosessin ajan. Tutkimuksen eettisyys alkaa jo tutkittavan aiheen valinnasta (Tuomi & Sarajärvi 2018, 153). Tutkimuksen eettisyyteen kuuluvat koko prosessin ajan esimerkiksi oikeaoppinen lähteisiin viittaaminen sekä tutkimusaineiston ja -tulosten asianmukainen säilyttäminen ja esittäminen (mt. 151). Eettisesti toteutettu tutkimus on myös uskottava (mt. 150). Hannah Farrimondin (2013, 126) mukaan yksityisyys, anonymiteetti ja luottamuksellisuus muodostavat käytännössä tutkimuksen kunnioituksen ihmisiä – siis yleensä tutkittavia kohtaan. Näitä voidaankin pitää ihmistieteissä tietynlaisina tutkielman kulmakivinä (mt. 126).

Tutkimuksen mahdolliset haitat (engl. harm) ja riskit tulee kartoittaa jo tutkimuksen suunnitteluvaiheessa. Haittojen ja riskien arviointi on usein kuitenkin haastavaa, koska tutkimuksen aikana esiin tulevia asioita ei voida täysin ennustaa. Tärkeää kuitenkin on, että haitat ja riskit kartoitetaan laajasti niin yksilön, yhteisön kuin jopa yhteiskunnan tasolla. (Farrimond 2013, 141-142.) Omassa pro gradussani olen pohtinut haittoja ja riskejä näillä kaikilla tasoilla. Keskeiseksi on noussut yhteisön ja yhteiskunnankin näkökulma siinä mielessä, että tutkittavina ovat sosiaalityöntekijöiden työn tulokset. Pohdin etukäteen, että

tutkimuksessa voi käydä ilmi esimerkiksi vakavia puutteita toimeentulotukipäätöksissä, jotka voisivat julkaistuina aiheuttaa haittaa sosiaalityöntekijöille ja heidän työnantajalleen. Tätä seikkaa ei voinut kuitenkaan tietää etukäteen, vaan se oli pidettävä mielessä koko tutkielman teon ajan, mutta erityisesti analyysia tehdessä ja kirjoittaessa.

Tutkittavien anonymiteetti on taattava kaikille tutkimukseen osallistuville, elleivät he toisin halua. Anonymiteetti on tutkijalle etu, koska tällöin arkojakin aiheita voi käsitellä helpommin pelkäämättä, että asioiden käsittelystä aiheutuu tutkittaville haittaa. (Mäkinen 2006, 114.) Tutkielmassani tutkimuskohteita ovat viranomaispäätökset, jotka sisältävät kahdenlaisia tietoja, joita tulee suojata anonymiteetillä. Niitä ovat sekä asiakkaiden nimet ja tunnistetiedot että päätösten tehneiden työntekijöiden nimet. Pyysin päätöksiä aineistokseni siten, että sekä sosiaalityöntekijöiden että asiakkaiden nimet ja muut yksilöivät tiedot, kuten henkilötunnukset ja osoitteet oli poistettu. Näin aineisto säilyy selkeästi anonymyminä tutkimuksen alusta loppuun, kun mitään nimi- tai henkilötietoja ei tule missään vaiheessa tutkijan tietoon. Tutkimuksen hyväksymisen jälkeen aineisto tuhotaan.

Yksi tutkimukseni eettinen kysymys liittyy aineistoon. Kyse on sellaisen aineiston tutkimisesta, jota sosiaalityöntekijät ovat tuottaneet osana omaa työtään ilman mahdollisuutta tietää, että päätöksiä tutkitaan jälkikäteen. Lisäksi asiakkaat, jotka ovat saaneet päätöksen itselleen omassa asiassaan, eivät ole voineet tietää, että päätöksiä käytetään tutkimuksessa. Näin ollen täytyy muistaa, että tällaisen aineiston tutkiminen on erilaista kuin esimerkiksi mielipiteiden tai asenteiden tutkiminen, joita ihmiset kertovat tutkimusta varten vaikkapa haastatteluissa tai kertomuksina. Tällaisissa tapauksissa yksilö itse päättää, mitä asioita haluaa tutkimuksen tekoon antaa ja mitä ei (Kuula 2006, 125). Tästäkin syystä tutkimuksessani yksityisyyden suojaaminen on tärkeää. Yksi tutkimuksessa sekä asiakkaita että sosiaalityöntekijöitä suojaava tekijä on se, että Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymään, josta päätösaineisto on kerätty, kuuluu kymmenen erikokoista kuntaa. Asiakkaat ja sosiaalityöntekijät voivat siis työskennellä missä vain näistä kunnista, mikä parantaa heidän anonymiteettiään.

Sosiaalityötä tehdään ennen muuta asiakkaita varten ja asiakastyössä syntyy yleensä dokumentteja, joilla osaltaan tehdään näkyväksi asiakkaiden tilannetta ja sosiaalityötä (Kuisisto-Niemi, Rissanen & Saranto 2011, 258). Asiakirjoja tutkittaessa on keskeistä muistaa, että ne tuovat esiin vain palvelujärjestelmän näkökulman tilanteesta. Lisäksi asiakirjat on tehty tiettyä käyttötarkoitusta varten, joten niissä ei ole kaikkea mahdollista tietoa

tilanteesta. Kokonaisuudessaan asiakasasiakirjojen tutkiminen sosiaalityössä on ollut 2000-luvun alkupuolella vähäistä, mutta kiinnostus ja tarve asiakirjatutkimukselle on kasvanut esimerkiksi entistä yhtenäisempien kirjaamiskäytäntöjen myötä. (Mt. 269-270.)

5 Yksilöllisen harkinnan käyttö perusteluissa

Tässä luvussa esittelen tuloksia liittyen sosiaalityöntekijöiden käyttämään yksilölliseen harkintaan toimeentulotukipäätöksissä. Aineistosta nousi esiin lukuisia erilaisia sosiaalityöntekijän harkintaan ja asiakkaan yksilöllisen tilanteen arviointiin liittyviä kohtia. Ensimmäinen tarkentava alatutkimuskysymykseni oli: Miten sosiaalityöntekijän yksilöllisen harkinnan käyttö näyttäytyy päätöksissä ja niiden perusteluissa? Tähän kysymykseen on tarkoitus vastata tässä luvussa.

Aineiston analyysissä muodostui kolme pääluokkaa: Asiakkaaseen liittyvät perustelut, järjestelmään liittyvät perustelut sekä asiakkaaseen ja järjestelmään liittyvät perustelut. Tässä luvussa käsiteltyt yläluokat sijoittuivat kahden pääluokan alle. Yläluokat asiakkaan toiminta ja tilanne sekä hakemuksen puutteelliset ja virheelliset tiedot kuuluvat pääluokan asiakkaaseen liittyvät perustelut alle. Yläluokka epäselvät ja erityiset tilanteet taas kuuluu asiakkaaseen ja järjestelmään liittyvät perustelut –pääluokkaan.

5.1 Yleisiä huomioita aineistosta

Sosiaalityöntekijän yksilöllinen harkinta näkyi aineistossa monin tavoin. Viittauksia esimerkiksi hyvinvointiyhtymän toimeentulotuen soveltamisohjeeseen ei juuri ollut, vaan sosiaalityöntekijät olivat arvioineet paljon nimenomaan asiakkaan yksilöllistä tilannetta. Toisaalta myös useita sellaisia päätöksiä oli, joissa perustelut olivat vajavaisia tai hyvin yleisluontoisia.

Laura Kalliomaa-Puhan ym. (2014a, 8) mukaan harkinta on yksinkertaistettuna valintaa eri vaihtoehtojen välillä. Toimeentulotuen päätöksen teon harkinta on sikäli yksinkertaista, että vaihtoehtoja on vain kaksi: tehdä joko myönteinen tai kielteinen päätös. Vaikka päätökset käytännössä sijoittuvatkin jompaankumpaan näistä vaihtoehdoista, voivat ne sisältää harkinnalla esimerkiksi ehtoja. Yhdessä aineiston päätöksessä esimerkiksi asiakasta oli velvoitettu vuokravelka-asiassaan selvittämään mahdollisuus taloudelliseen tukeen myös seurakunnan kautta. Lisäksi harkintaa voi olla siinä, minkä suuruisella summalla asiakasta tuetaan.

Aineistona oli siis 77 hylkäävää toimeentulotukipäätöstä. Päätöksissä oli maininta 48 erilaisesta asiasta ja tarkoituksesta, joihin asiakkaat olivat täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea hakeneet. Huomioitavaa on, että yhdellä hakemuksella saatettiin hakea tukea useaan eri tarkoitukseen. Selvästi eniten tukea haettiin maksamattomaan vuokraan tai vuokratästeihin, sillä näitä haettiin 28 hakemuksessa. Toiseksi eniten tukea haettiin sähkölaskuihin (12 hakemusta) ja kolmanneksi eniten lääkkeisiin (11 hakemusta). Kymmenellä hakemuksella toimeentulotukea haettiin elämiseen tai arjen menoihin. Yksittäisiä hakemuksia oli esimerkiksi veroihin, eläinlääkärikuluihin ja saunamaksuihin. Mielenkiintoista haetuissa asioissa oli se, että suurin osa niistä oli sellaisia, jotka kuuluvat perustoimeentulotuessa huomioitaviin menoihin. Esimerkiksi vuokra, sähkölaskut ja lääkkeet ovat tällaisia perustoimeentulotukeen kuuluvia menoja.

”Asiakas hakee 8.2.2018 saapuneella hakemuksella tukea seuraaviin asioihin: 1) Hakee täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Perustelee hakemusta sillä, että Kela on ottanut työmarkkinatuesta osan Kelaan. Toivoo saavansa joului- ja tammikuun puuttuvan vajeen tukena. 2) Hakee ehkäisevää toimeentulotukea tammikuun 2018 vuokratästeihin. 3) Tukea kodin tarvikkeisiin. Kertoo, että on aiemmin myönnetystä 340e maksusitoumuksesta käyttänyt noin 200-220e ja toivoo saavansa myös loput mahdollisesti käyttöön. 4) Toivoo pääsyä päihdehoitoon, hakemuksen sinne.” Päätös 52.

Kivipellon ja Saikkosen tutkimuksen (2018, 63-64) tulosten mukaan toimeentulotuen varassa elävien ihmisten talous saattoi mennä sekaisin yhdenkin isomman arkisista ostoista poikkeavan hankinnan tekemisestä. Heidän tutkimuksensa tuloksista ilmenee myös, että toimeentulotukiasiakkailla oli haasteita päästä mielekkään tekemisen ja vapaa-ajanviettomahdollisuuksien pariin (mt. 63-64). Tämän tutkielman aineistosta ilmenee useita kohtia, joissa on mahdollisesti haettu tukea tällaisiin yllättäviin isompiin hankintoihin, kuten vaatteisiin tai polkupyörään. Haaste päästä mielekkään tekemisen pariin kuvastui sellaisten hakemusten kautta, joissa haettiin toimeentulotukea harrastekuluihin tai huvipuistorannekkeisiin.

Toimeentulotuen alikäyttö on havaittu yleiseksi (Kuivalainen 2007, 49). Kansalaiset ovat arvioineet sekä toimeentulotuen yli- että alikäytön yleiseksi (Niemelä 2013, 119-120). Käytössäni olleen aineiston perusteella toimeentulotuen yli- tai alikäyttöä ei voida sinällään arvioida. Kuitenkin se, että hakemuksissa täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea oli haettu lukuisiin eri kohteisiin, kertoo siitä, että ihmiset ovat osanneet hakea

etuutta. Toki päätöksistä kävi myös ilmi, että asiakkaat eivät olleet hakeneet perustoitteentulotukea tai muita heille kuuluvia etuuksia, mikä voi kertoa etuuksien alikäytöstä.

Suurimmassa osassa päätöksiä oli kuvattu asiakkaiden tilannetta. Kuvaukset liittyivät niin asiakkaan itsensä kertomien asioiden referointiin kuin sosiaalityöntekijän tekemiin havaintoihin. Selonteko asiakkaan tilanteesta luo pohjan tehdyille ratkaisulle ja perusteluille. Näin päätökset näyttäytyvät kokonaisuuksina. Tästä syystä pelkkä päätösten perusteluosion tulkinta ei ole riittävää, vaan perustelut on nähtävä osana päätöstekstin kokonaisuutta.

”Hakijalle on määrätty helmikuussa toinen lääke, Eliquis, estämään laskimotukoksia. Hakija on ilmoittanut terveysaseman vuodeosastolla ollessaan, ettei hänellä ole varaa ostaa lääkettä. Sosiaalityöntekijä on selvittänyt asiakkaan taloudellista tilannetta. Selvittelyssä on käynyt ilmi, että hakija ei ole perustoimeentulotuen saaja. Hakijalla on tuloina kansaneläke ja takuueläke yhteensä 700, 83 € nettona kuukaudessa.” Päätös 63.

Suurimmassa osassa päätöksiä oli avattu asiakkaan tekemää hakemusta ja siihen asiakkaan kirjaamia perusteluita tuen tarpeelleen. Näistä perusteluista nousivat keskeisinä esiin samantyyppiset perustelut kuin millä sosiaalityöntekijät perustelivat päätöksiä. Myös asiakkaat perustelivat tilannetta heihin itseensä liittyvillä syillä, järjestelmään liittyvillä syillä tai syillä, jotka liittyivät näihin molempiin.

”Asiakas kertoo syyksi vuokratästin kertymiselle sen, että on luullut vuokran omavastuun 142 €/kk menneen suoraan vuokranantajalle Kelan perustoimeentulotuesta, mutta jostain syystä se on tullut asiakkaalle itselleen, ja hän sekoittanut sen Kelan hänelle maksamiin lapsien tapaamistukiin.” Päätös 55.

Edellä esitettyssä aineisto-otteessa käy ilmi, että asiakas viittaa osaltaan sekä järjestelmään että itseensä. Osaltaan asiakas on luullut Kelan hoitaneen asian, mutta toisaalta ei ole itse osannut toimia oikein, koska ei ole ymmärtänyt asiaa. Tästä tulee ilmi se, että asiakkaan on haastavaa toimia etuusjärjestelmän kanssa. Samantyyppiset syyt kuvastuivat useista aineiston päätöksistä.

5.2 Asiakkaaseen liittyvät perustelut

Analyysissäni muodostui viisi yläluokkaa, joiden alla muodostui yhteensä 25 alaluokkaa. Asiakkaan tilanne ja toiminta –yläluokasta muodostui laaja luokka, jonka alle sijoittui kuusi alaluokkaa. Tässä yläluokassa korostuivat hylkäävät perustelut, jotka liittyivät eri tavoin asiakkaan omaan toimintaan tai tilanteeseen. Yksi alaluokista oli se, että asiakkaalla oli taloudelliset edellytykset menon maksamiseen. Useissa päätöksissä siis vedottiin siihen, että asiakkaalla on jokin muu tulo tai varallisuutta hakemansa kulun maksamiseksi. Osassa päätöksiä asiaa oli perusteltu Kelan tekemän perustoimeentulotuen laskelman perusteella. Ratkaisua saatettiin perustella sillä, että Kelan tekemä laskelma oli ylijäämäinen eli asiakkaan tulot olivat menoja suuremmat ja sitä kautta katsottiin, että asiakkaalla oli rahaa maksaa hakemansa meno.

”Toimeentulotukilaskelman mukaan hakijalla on ollut edellytykset suorittaa menoista. Hakija ei ole esittänyt perusteluja sille miksi vuokra ym. menot ovat jääneet maksamatta vaikka hänellä on ollut taloudelliset edellytykset suoriutua niistä.” Päätös 20.

Toimeentulotuen viimesijaisuudesta ja asiakkaan muista vaihtoehtoista toimia tilanteissa muodostui oma alaluokkansa. Perusteluissa siis viitattiin toimeentulotuen viimesijaisuuteen (kts. Laki toimeentulotuesta 1997/1412, 1§) ja siihen, että tästä näkökulmasta asiakkaalla oli muita vaihtoehtoja toimia tilanteessaan. Yhdessä päätöksessä esimerkiksi toimeentulotukea ei myönnetty, koska asiakkaan ennen hakemuksen tekoa ottama laina hakemansa kulun maksamiseksi katsottiin olevan toimeentulotukeen nähden ensisijainen vaihtoehto.

Useissa päätöksissä hakemuksen hylkäämistä perusteltiin sillä, että toimeentulotuen tarve johtui asiakkaan omasta toiminnasta. Tästä muodostuikin yksi merkittävistä alaluokista Asiakkaan tilanne ja toiminta –yläluokan alle.

”Hakijalle on syntynyt vuokravelkaa hänen oleskellessaan ulkomailla.” Päätös 41.

Asiakkaan tilanne ja toiminta –luokkaan kuuluivat myös päätökset, joissa viitattiin siihen, että asiakkaan taloudelliset ongelmat johtuivat päihdeongelmasta, asiakas oli käyttänyt etuuksiaan muuhun kuin mihin ne oli tarkoitettu tai asiakas oli rahaton maksettuaan velkojaan. Yhdessä päätöksessä tuotiin esiin, että asiakas oli syyttänyt tilanteestaan Kelaa,

mutta sosiaalityöntekijä oli saanut Kelasta tiedon, että asiakas ei ollut toiminut sovitulla tavalla. Tällaisten tilanteiden lisäksi muutamaa päätöstä perusteltiin sillä, että asiakas ei ollut hakenut ajoissa ensisijaisia etuuksiaan, minkä vuoksi asiakas nyt oli täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen tarpeessa. Useisiin edellä mainittuihin perusteluihin löytyi vastaavuus päätöksen kohdasta, jossa sosiaalityöntekijä oli eritellyt asiakkaan tekemää hakemusta: asiakas oli itse saattanut kertoa hakemuksessa esimerkiksi päihdeongelmasta tai muusta tarkoituksesta, johon rahat olivat menneet.

Toimeentulotuesta vastaavien viranhaltijoiden näkemysten mukaan toimeentulotuki-asiakkuuteen johtavat usein asiakkaiden talouden hallinnan ongelmat (Saikkonen 2016, 33-34). Tämä näyttäytyi aineistossa niin asiakkaiden kertomina tuen tarpeen syinä kuin sosiaalityöntekijöiden perusteluina. Talouden hallinnan ongelmia kuvaavat aineistossa juuri edellä mainitunlaiset kohdat, joissa asiakkaat ovat käyttäneet etuuksiaan muihin tarkoituksiin, kuin mihin ne on tarkoitettu. Osaltaan tilanne liittyy myös järjestelmän monimutkaisuuteen: perustoimeentulotuen laskentaperusteet ovat melko monimutkaiset ja yksityiskohtaiset, jolloin asiakkaan voi olla haastavaa esimerkiksi hahmottaa, mikä on toimeentulotuen perusosa ja mihin menoihin se on tarkoitettu.

Asiakkaan tilanne ja toiminta –luokan perusteluissa asiakkaan tilannetta suhteutettiin myös aikaperspektiivistä. Asiakas oli eräällä hakemuksella hakenut itselleen tukea henkilöllisyystodistukseen, joka on Kelan perustoimeentulotukeen kuuluva meno. Sosiaalityöntekijän ratkaisussa viitattiin siihen, että asiakas on jo ollut pitkään ilman henkilöllisyystodistusta eikä perusteluja kiireelliselle tuen tarpeelle juuri siinä kohdassa ilmennyt. Eräässä päätöksessä perusteltiin taas, että tukea ei myönnetä, koska tilanteessa ei käynyt ilmi, miksi asiakas ei ole hakenut ajallaan hänelle kuuluvia ensisijaisia etuuksia. Asiakkaan tuen tarve johtui siis siitä, ettei hän ollut hakenut hänelle kuuluvia etuuksia.

”Asiakkaan tilanteessa ei ole ilmennyt sellaisia erityisperusteita, minkä vuoksi hänellä ei olisi ollut edellytyksiä hakea ensisijaisia etuuksia ajallaan, ja välttyä velan ottamiselta ja laskelman ylijäämäisyydeltä.” Päätös 25.

Perusteluissa viitattiin aikaperspektiiviin myös yksittäisessä perusteessa, jossa ilmeni tilanne, jossa sosiaalityöntekijän mukaan asiakkaan olisi pitänyt ennakoida tilannettaan.

Kyseessä oli tilanne, jossa asiakas viittasi siihen, ettei tiennyt, että opintolaina huomioidaan perustoimeentulotuessa tuloksi. Sosiaalityöntekijä kuitenkin perusteli päätöstä sillä, että asian olisi pitänyt olla jo asiakkaan tiedossa:

”Kela on huomionnut opintolainan 650€/kk tulona jo 1.11.-31.12.2017 perustoimeentulotuen laskelmissa eli hakija on tietoinen siitä, että opintolaina huomioidaan 650€/kk tuloksi perustoimeentulotuessa.” Päätös 71.

Närhi ym. (2014, 231-233) kirjoittavat siitä, miten harkintavalta ei välttämättä edistä asiakkaan osallisuutta palvelujärjestelmässä. Esimerkiksi asiakaslähtöisyydestä puhutaan paljon, mutta sen konkretisoituminen ei ole selkeää (mt. 231-233). Nämä havainnot ovat nähtävissä myös tämän tutkielman aineistossa, sillä sosiaalityöntekijät arvioivat monessa kohtaa, että tuen myöntäminen ei edistäisi asiakkaan tilannetta tai auttaisi asiakasta eteenpäin. Suurin osa näistä päätöksistä liittyi asumiskuluihin sellaisissa tilanteissa, joissa hakija ei enää asunut asunnossa tai muutto olisi joka tapauksessa välttämätön. Yksi hakemus hylättiin sillä perusteella, että sosiaalityöntekijä katsoi, ettei asiakas voisi jatkossakaan selvittää kalliin vuokran maksusta. Yksi päätöksistä liittyi myös siihen, että asiakas haki toimeentulotukea sähkön siirtomaksuihin, mutta tiedossa ei ollut, onko asiakkaan sähköenergia maksettu eli voisiko asiakas todellisuudessa saada asuntoonsa sähköt takaisin. Myös päihdeongelmaan viitattiin:

”Sosiaalityöntekijän näkemyksen mukaan hakijan päihdeongelma on akuutti ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisellä ylläpidettäisiin nykyistä päihdeongelmaa.” Päätös 37.

Edellä mainitun kaltaiset tilanteet ovat sosiaalityöntekijän tekemää arvioita ja määrittelyä asiakkaan tilanteesta. Todellisuudessa ei ole mahdollista tietää, miten tilanne menisi, jos toimittaisiin toisin. Tämä liittyy osaltaan juuri siihen, ettei asiakaslähtöisyyden konkretisoiminen (kts. Närhi ym. 2014, 231-233) ole yksiselitteistä.

Yhdeksi viidestä yläluokasta analyysissä muodostui hakemuksessa olleet virheelliset tai puutteelliset tiedot. Yhdeksi keskeiseksi alaluokaksi muodostuivat perustelut, joissa asiakas ei ollut toimittanut tarvittavia liitteitä ja selvityksiä. Seitsemän hakemuksista oli hylätty sen vuoksi, ettei asiakas ollut toimittanut hakemukseen tarvittavia liitteitä tai muita selvityksiä. Näistä viiteen hakemukseen oli pyydetty tarvittavia liitteitä ja selvityksiä lähettämällä asiakkaalle kirjallinen lisäselvityspyyntö. Yhteen hakemukseen ei ollut pyydetty lisäselvityksiä kirjallisesti, vaikka päätöstä perusteltiin puuttuvilla liitteillä. Yhdestä

päätöksestä taas ei käynyt ilmi, oliko lisäselvityspyyntöä lähetetty, vaikka tätäkin päätöstä perusteltiin puuttuvilla liitteillä.

Kirjallisten liitteiden lisäksi asiakasta oli saatettu pyytää esimerkiksi tapaamiseen tai häntä oli yritetty tavoittaa puhelimitse lisätietojen saamiseksi. Asiakas ei välttämättä ollut saapunut tapaamisajalle tai pyynnöstä huolimatta ei ollut ottanut yhteyttä sosiaalitoimikuntaan. Perusteluissa saatettiin vedota myös asiakkaan kanssa aiemmin käytyihin keskusteluihin:

”Tuolloin on sovittu asiakkaan kanssa, että tuki vesilaskuun on kertaluonteista.” Päätös 28.

Aineisto-otteesta käy ilmi, että asiakkaan kanssa on neuvoteltu tuen tarpeesta ja asiakkaan kanssa on tehty ikään kuin sopimus tuen myöntämisestä kerran, mutta ei jatkossa. Voidaan kuitenkin kyseenalaistaa, mitkä tällaiset asiakkaan kanssa tehdyn sopimuksen oikeusvaikutukset ovat.

5.3 Asiakkaaseen ja järjestelmään liittyvät perustelut

Yhdeksi aineiston pääluokista muodistuivat perustelut, jotka liittyivät yhtä aikaa sekä asiakkaaseen että järjestelmään. Päätösten perusteluissa oli useita mainintoja erilaisista tilanteista, joista kuvastui tilanteen epäselvyys. Lisäksi päätöksistä ilmeni tilanteita, jotka olivat yksittäisiä ja siksi niistä muodostui aineiston kannalta erityisiä tilanteita. Tällaiset epäselvät ja erityiset tilanteet muodostivat yhden analyysin yläluokista, joka sijoittui asiakkaaseen ja järjestelmään liittyvät perustelut -pääluokkaan. Epäselväksi tilanteeksi näytettiin esimerkiksi tilanne, jossa ei ollut selvää, mihin asiakas haki tukea. Yhdessä hakemuksessa asiakas oli päätöksen mukaan antanut virheellistä tietoa ja eräässä tapauksessa taas asiakas oli hakenut tukea laskuun, joka ei ollut hänen. Yhdessä tapauksessa asian selvittely oli jäänyt kesken, koska asiakas oli menehtynyt kesken hakemuksen käsittelyn. Lisäksi tuli esiin tilanne, jossa toimeentulotuen tarve johtui asiakkaan edunvalvojan tekemästä virheestä, joten tukea ei myönnetty.

”Hakijan Kelaan toimittamassa hakemuksessa ei käy ilmi, että asiakas haki täydentävää/ ehkäisevää toimeentulotukea vuokratilanteisiin.” Päätös 50.

Epäselviin ja erityisiin tilanteisiin sosiaalityöntekijät hakivat tukea ja konsultaatiota muualta, mikä muodosti oman alaluokkansa. Sosiaalityöntekijät olivat hakeneet tukea päätöksentekonsa tueksi ja perustelemiseksi eri tavoin. Kahdessa päätöksessä mainittiin johtavan sosiaalityöntekijän konsultaatiosta hakemuksen käsittelyssä. Lisäksi useissa päätöksissä tietoja oli tarkastettu Kelan sähköisestä järjestelmästä, josta näki asiakkaiden etuustietoja. Lisäksi sosiaalityöntekijät olivat saattaneet soittaa Kelaan tai muille yhteistyötahoille, kuten ulosottoon tai työkokeilupaikalle lisätietojen saamiseksi.

Yhdeksi epäselväksi ja erityiseksi tilanteeksi muodostui liian kallis meno, johon tukea haettiin. Yhdessä päätöksessä oli mainittu, ettei tukea myönnetä, koska haettu meno katsottiin liian kalliiksi. Päätöksessä mainittiin, että asunto, jossa asiakas asuu, on Kelan määrittelemiin kohtuuvuokriin nähden liian kallis yhdelle hengelle, joten vuokravelkoihin ei myönnetty tukea:

*”Ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen nykyisen asunnon vuokravelkoihin ei ole perusteltua, koska asunnon koko ja vuokran määrä ylittävät kohtuulliset yhden hengen talouden paikkakuntakohtaiset perustoimeentulotuessa määritellyt asu-
miskustannukset.” Päätös 35.*

Erityisiin tilanteisiin liittyviin perusteluihin kuuluivat myös perustelut, jotka liittyivät tuen kertaluonteisuuteen. Useissa päätöksissä sosiaalityöntekijät vetosivat siihen, että asiakas oli saanut jo täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea ja tuen luonne on kertaluonteinen. Tukea ei myöskään myönnetty, kun hakemuksen käsittelyn aikana oli käynyt ilmi, ettei asiakkaan hakemaa menoa ollutkaan tai asiakas oli saattanut jo hoitaa menon muulla tavoin. Käytännössä nämä muulla tavoin hoituneet tilanteet olivat sellaisia, että asiakas oli saanut menonsa jo maksetuksi tai oli sopinut menolleen maksuaikaa tai maksusuunnitelman.

”Asiakas on itse maksanut 18.3.2018 sähkölaskun esitettyjen tilitapahtumien mukaan, joten sähkölasku ei ole rästissä.” Päätös 62.

Aineiston päätöksistä ei ilmene juurikaan asiakkaan asiakkuuden laatu eli se, onko kyseessä ollut täysin uusi asiakas vai jo pitempään asiakkuudessa ollut henkilö. Osassa päätöksissä kerrottiin lyhyesti aiemmista tukitoimista tai tapaamisista, mutta kokonaisuutena päätöksistä ei juuri ilmennyt asiakkuuden laatu. Pidempiaikaisessa asiakkuudessa kuitenkin sosiaalityöntekijällä voi olla asiakkaan tilanteesta valmiina paljon sellaista tietoa, joka

vaikuttaa toimeentulotukipäätöksen ratkaisuun. Osittain päätöksissä avataankin asiakkaan tilannetta kertomatta, mistä tieto on peräisin. Osa tällaisista tekstin osista voi liittyä sosiaalityöntekijällä valmiina oleviin taustatietoihin asiakkaan tilanteesta. Oikeastaan ai-noat päätökset, joista asiakkuus voidaan päätellä, ovat lastensuojelussa tehdyt päätökset, koska siellä päätöksiä tehdään vain perheille, joissa on lastensuojelun asiakkuus. Tosin on muistettava, että lastensuojelun asiakkuuskin voi olla tuore ja siksi sosiaalityönteki-jällä voi olla tietoa perheen tilanteesta vielä niukasti. Muutamissa päätöksissä sosiaali-huollon asiakkuudesta kuitenkin kerrottiin:

”Hakijalla on asiakkuus sosiaalitoimessa, mutta hän ei ole useista kutsuista huolimatta saapunut tapaamisiin, joiden tarkoituksena on ollut neuvoa/tu-kea hakijaa taloudellisissa asioissa.” Päätös 2.

Lainsäädäntö ja rooli tiedonmuodostuksessa ovat kasvattaneet dokumentoinnin merki-tystä sosiaalityössä (Kääriäinen 2016, 196-197). Myös päätökset ovat sosiaalityön asia-kasdokumentteja. Käytännön työssä kuitenkin aika on rajallista, jolloin työntekijän on mietittävä, mihin asioihin keskittyy ja mitä asioita jättää pois dokumenteistaan (mt. 196-197). Kyse on osaltaan myös vallasta, sillä kirjoittaja päättää, mitä ottaa dokumenttiin mukaan (mt. 193). Tästä on osaltaan kyse myös aineiston päätösteksteissä. Sosiaalityön-tekijät ovat käyttäneet valtaansa siihen, kirjaavatko esimerkiksi asiakkuuden laadun tai aiemmat tukitoimenpiteet päätökseen. Kiire ja puutteelliset resurssit voivat näytellä täs-säkin tapauksessa merkittävää roolia, jolloin keskeistä tietoa jää päätöstekstistä pois.

Päätöksissä viitatu lainkohdat olivat pääasiassa asiakastietojärjestelmän valmisfraaseja. Näiden lisäksi lakiin viittaamista oli päätöksissä niukasti.

”Hakijalle on 5.4.2018 lähetetty kirjallinen lisäselvityspyyntö, jossa to-dettu, että Kelan on ensin ratkaistava hakijan perustoimeentulotuen hake-mus (Toimeentulotukilaki 14§).” Päätös 31.

Brayen ym. (2011, 84-85) tutkimuksen tuloksista käy ilmi, että sosiaalityöntekijöillä on puutteita lakien tuntemisessa ja vaikeutta sekä epävarmuutta lakien käytössä ja sovelta-misessa. Aineiston perusteella ei voida suoraan sanoa paljonkaan sosiaalityöntekijöiden lain tuntemuksesta, mutta vähäinen lakeihin viittaaminen voi kertoa puutteista lain tunte-muksessa tai kyvyssä soveltaa niitä. Valmiin lakifraasin käyttö ei myöskään kerro sosi-aalityöntekijän lain tuntemuksesta tai soveltamistaidoista.

Aineistosta nousivat esiin päätösten perusteluista kolme pääluokkaa: asiakkaaseen liittyvät perustelut, järjestelmään liittyvät perustelut ja sekä asiakkaaseen että järjestelmään liittyvät perustelut. Päätökset olivat kuitenkin monissa kohdin monimuotoisia ja näitä erityyppisiä perusteluja oli saatettu käyttää samassa päätöksessä useampia. Tämä kuvastaa-kin toimeentulotukeen liittyvää harkintaa, joka on todettu monimuotoiseksi (kts. Sirviö ym. 2015, 260-261). Päätöksentekoon liittyy työntekijän valta määrittää esimerkiksi asiakkaan kykyjä ja identiteettiä (mt. 260-261). Tämä tuli aineistossa toistuvasti esiin sosiaalivyöntekijän määritellessä esimerkiksi sitä, mikä on asiakkaalle tarpeellinen tai välttämätön meno tai miten asiakkaan olisi tullut toimia jo aiemmin.

5.4 Eroja työikäisten asiakkaiden ja lapsiperheiden välillä

Aineistossa mielenkiintoista olivat erot lapsiperhepalveluissa ja työikäisten palveluissa tehtyjen päätösten välillä. Lapsiperheiden tuki –yksikössä tehdään lapsiperheiden kanssa sosiaalihuoltolain mukaista työtä. Kyseisessä yksikössä käsitellään myös sellaisten lapsiperheiden toimeentulotukihakemuksia, joilla ei ole muuta sosiaalitoimen asiakkuutta. Lastensuojelussa käsitellään lastensuojelussa asiakkaina olevien perheiden toimeentulotukihakemukset. Työikäisten palveluissa taas työskennellään sellaisten asiakkaiden kanssa, joiden kanssa samassa asunnossa ei asu alaikäisiä lapsia. He ovat siis yksinasuvia, pariskuntia ja perheitä, joissa on aikuisia, huostaan otettuja tai toisen vanhemman luona virallisesti asuvia lapsia.

Aineistossa oli lapsiperheiden tuesta viisi päätöstä, lastensuojelusta kahdeksan päätöstä ja työikäisten palveluista 64 päätöstä. Jo pelkät lukumäärät ovat mielenkiintoisia, sillä lapsiperheiden osuus päätöksistä oli pieni verrattuna aikuistalouksiin. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen toimeentulotuen raportti (Tanhua & Kiuru 2019) kertoo, että vuonna 2017 noin 36 000 yksinhuoltajaperhettä ja 20 000 kahden aikuisen lapsiperhettä sai toimeentulotukea. Toimeentulotukea saaneita yksinasuvien talouksia taas oli noin 250 000. (Mt. 4.) Raportissa on käsitelty kaikkia toimeentulotuen lajeja, mutta se antaa varmasti viitteitä myös täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen suhteen. Vaikka raportissa on esitetty vain toimeentulotukea saaneet perheet, antanee tilasto viitteitä siitä, missä suhteessa erilaiset taloudet ylipäättään hakevat toimeentulotukea. Tulos voi kertoa esimerkiksi Suomen hyvästä lapsiperheiden sosiaalietuuksien tasosta tai kulttuuristamme, jossa lapsia usein hankitaan vakiintuneessa taloustilanteessa. Osittain kuitenkin kyseessä voi

olla myös toimeentulotuen alikäyttö. On myös mahdollista, että aineistoni tulokset kertovat osaltaan siitä, että lapsiperheille saatetaan tehdä helpommin myönteinen päätös.

Michael Lipskyn (1980) teoria katutason byrokraateista toteutuu aineiston toimeentulotukipäätöksissä. Teorian keskeinen ajatus on se, että kansalaiset kohtaavat valtiovaltaa sen ylempien tasojen sijaan katutason byrokraateissa eli esimerkiksi sosiaalityöntekijöissä, jotka edustavat vallalla olevia säädöksiä ja politiikkaa (mt. 3). Tämä näkyy päätöksissä muun muassa viittauksina toimeentulotukilakiin, hyvinvointiyhtymän toimeentulotuen soveltamisohjeeseen ja muihin ylemmällä päätöksenteon tasolla tehtyihin linjauksiin. Nämä viitoittavat linjaa, jolla sosiaalityöntekijät tekevät päätöksensä.

Kaikkiaan aineistosta löytyi runsaasti ilmauksia, jotka liittyivät sosiaalityöntekijän tekemään yksilölliseen harkintaan. Keskeisiä olivat päätökset ja perustelut, joissa sosiaalityöntekijä oli arvioinut asiakkaan tilannetta ja toimintaa. Useita päätöksiä oli hylätty joko viittaamalla asiakkaan toimintaan: asiakas ei ollut toiminut yleisesti hyväksytyllä tavalla, sovitusti tai muuten sosiaalityöntekijän näkemyksen mukaan asiaan kuuluvasti. Lisäksi keskeisiä olivat arviot, joiden mukaan tuen myöntäminen ei tue asiakasta tilanteessaan eteenpäin. Päätöksiä perusteltiin myös hakemusten puutteellisuudella. Merkittävän luokan muodostivat myös päätökset, joissa eri tavoin kuvastui tilanteen epäselvyys tai tilanteet näyttäytyivät erityisinä.

6 Asiakkaan oikeudet päätöksissä

Tässä luvussa käsittelen aineistostani esiin nousseita asioita liittyen asiakkaan oikeuksiin. Tässä luvussa vastaan toiseen tarkentavaan alatutkimuskysymykseeni: Miten asiakkaiden oikeusturva ja sen toteutuminen näyttäytyvät päätösten sisällössä ja perusteluissa? Asiakkaan oikeudet ja niiden toteutuminen näyttäytyivät päätösaineistossa eri tavoin, mutta kuitenkin vähemmän kuin odotin. Sen lisäksi, että tarkastelen asiakkaan oikeuksia tekemäni sisällönanalyysin luokittelun (kts. luku 4.4) kautta, käsittelen asiakkaan oikeuksia myös lyhyesti ikään kuin teorialähtöisen sisällönanalyysin kautta. Tästä olen kertonut tarkemmin metodologialuvussa.

Kuten aiemmin kirjoitin, aineiston analyysissä muodostui kolme pääluokkaa: Asiakkaaseen liittyvät perustelut, järjestelmään liittyvät perustelut sekä asiakkaaseen ja järjestelmään liittyvät perustelut. Tässä luvussa käsittelen kolmea eri yläluokkaa. Muu etuus tai palvelu –yläluokka liittyi järjestelmään liittyvät perustelut –pääluokkaan. Yksiselitteinen hylkääminen kuuluu pääluokan asiakkaaseen ja järjestelmään liittyvät perustelut alle. Hakemusten puutteelliset ja virheelliset tiedot –yläluokka taas kuuluu pääluokkaan asiakkaaseen liittyvät perustelut. Tässä luvussa siis käsittelen yläluokkia jokaisen pääluokan alta.

6.1 Järjestelmään liittyvät perustelut

Asiakkaan oikeudet ja niiden toteutuminen ovat kehittyneet Suomessa aiempaa parempaan suuntaan (esim. Saarenpää 2010, 78-79). Käytäntöjen yhtenäistäminen ja oikeuksista tiedottaminen asiakkaille ovat kuitenkin vasta melko uusi ilmiö (Pohjola 2010, 65-66). Aineistona olleista päätöksistä asiakkaan oikeudet nousivat esiin monin tavoin. Asiakkaiden oikeudet toteutuivat useassa kohtaa, mutta myös puutteita oli havaittavissa. Josain kohtaa taas asiakkaan oikeuksien toteutuminen taas saattoi jäädä epäselväksi.

Yksi aineiston yläluokista oli se, että asiakkaalla oli muu palvelu tai etuus käytettävissään. Tämä yläluokka kuului pääluokkaan järjestelmään liittyvät perustelut. Kyseisen yläluvun merkittäväksi alaluvuksi nousivat perustelut, joissa haettu meno kuului Kelan perustoi-meentulotukeen. Sosiaalityöntekijät perustelivat useita päätöksiä sillä, että kyseinen

meno kuului Kelaan perustoimeentulotuessa huomioitavaksi. Näissä perusteluissa oli havaittavissa asiakkaan oikeuksien puolustamista, sillä sosiaalityöntekijät antoivat ohjeita asiakkaalle asian hoitamiseksi Kelassa tai olivat itse saattaneet olla yhteydessä Kelaan. Ylipäättään sen tarkistaminen, oliko asiakas saanut tiettyyn asiaan tukea Kelasta tai olisiko oikeutettu saamaan, kertoo sosiaalityöntekijöiden roolista asiakkaan oikeuksien ja etujen puolustajana.

”Asiakkaan on mahdollista hakea lapsen tapaamisesta johtuvia kuluja Kelasta perustoimeentulotukena, kun asiakkaalla on voimassa oleva lastenvalvojan vahvistama tapaamissopimus.” Päätös 77.

Vuoden 2018 Sosiaalibarometrista (Näätänen & Londén 2018, 32) sosiaalityön ja Kelan ammattilaiset katsoivat toimeentulotukijärjestelmän puutteiksi sen monimutkaisuutta ja byrokraattisuutta. Tutkimuksen vastaajien keskuudessa toimeentulotuen Kela-siirtoa pidettiin oikeana ratkaisuna (mt. 42). Tutkielmani aineistossa oli kuitenkin yli 20 erilaista mainintaa siitä, että asiakkaiden hakemat kulut kuuluivat Kelassa perustoimeentulotuessa huomioitaviksi menoiksi. Syitä siihen, miksi asiakkaat hakevat näitä menoja täydentävänä ja ehkäisevänä toimeentulotukena, voi tietenkin olla monia, mutta osaltaan se voi kertoa juuri järjestelmän monimutkaisuudesta ja siitä, etteivät asiakkaat tiedä, mistä ja millaisena toimeentulotukena asiaa pitäisi hakea. Yhdessä päätöksessä kävi ilmi myös, että asiakas oli tehnyt kuntaan harkinnanvaraisen toimeentulotuen hakemuksen, koska ei yrityksistä huolimatta ollut saanut Kelaan yhteyttä:

”Hän kertoo yrittäneensä soittaa koko päivän Kelaan, mutta asiakaspalvelijoiden olleen varattuja.” Päätös 61.

Sen lisäksi, että sosiaalityöntekijät ohjasivat asiakkaita Kelaan asioimaan, antoivat he päätöksissä asiakkaille myös muunlaisia toimintaohjeita. Sosiaalityöntekijät ohjasivat asiakkaita esimerkiksi talous- ja velkaneuvontaan, lastenvalvojan vastaanotolle sekä ilmaisten harrastusvaihtoehtojen pariin. Lisäksi sosiaalityöntekijät opastivat rästivuokrissa maksusuunnitelmien tekoon vuokranantajan kanssa. Osalle asiakkaista annettiin aikavaraus tai sosiaalityöntekijän yhteystiedot tilanteen selvittämistä varten. Yhdessä päätöksessä sosiaalityöntekijä kertoi asiakkaalle myös oikeudesta saada sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi.

Toimeentulotukilain (1997/1412, 1§) mukaisesti toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoitus liittyy välttämättömän toimeentulon ja ihmisarvoisen elämän turvaamiseen. Muutamissa päätöksissä sosiaalityöntekijät eivät myöntäneet tukea, koska asiakkaalla oli oikeus ilmaiseen tai edullisempaan palveluun, mikä muodosti analyysin yhden alaluokan. Perusteluissa hakemus saatettiin hylätä, koska hakemuksessa haettiin tukea ruokaan, mutta asiakas oli laitoshoidossa, jolloin hänen hoitoonsa kuului myös ruokailu. Lisäksi edullisemman palvelun näkökulma tuli esille tapauksessa, jossa asiakas haki tukea yksityisen terveydenhuollon menoon. Yksityisen terveydenhuollon kuluja ei huomioida perustoimeentulotuessa menoksi, mutta julkisen terveydenhuollon askasmaksut huomioidaan (Laki toimeentulotuesta 7b§).

”Yksityisen puolen lääkärikuluja ei huomioida menona toimeentulotuessa. Terveystuololaki velvoittaa kunnat antamaan riittävän terveydenhuollon asukkailleen henkilön terveydentilan edellyttämässä ajassa. Siksi ei ole perusteltua, että toimeentulotuella katetaan yksityisesti järjestettyjä terveydenhuollon kustannuksia. Kiireellisissä tilanteissa tulee hakeutua julkisen terveydenhuollon päivystykseen.” Päätös 22.

Osaa hakemuksista perusteltiin sillä, että asiakas oli oikeutettu muuhun etuuteen, jotka siis voitiin katsoa ensisijaisiksi täydentävään tai ehkäisevään toimeentulotukeen nähden. Tällaiset perustelut muodostivat oman analyysin alaluokkansa. Kyseiset perustelut saattoivat liittyä tilanteisiin, joissa asiakas ei ollut hakenut hänelle kuuluvaa niin sanottua ensisijaista etuutta. Yhdessä päätöksessä viitattiin siihen, että asiakkaalla olisi oikeus hoitotukeen, joka kattaisi asiakkaan menoja. Toisessa päätöksessä taas perusteltiin, että opinnoista aiheutuvat kulut tuli kattaa opintotuella ja –lainalla. Hoitotukea ei huomioida perustoimeentulotuessa tuloksi, mutta opintoetuedet huomioidaan. Yhdessä päätöksessä viitattiin, ettei tukea myönnetä, koska meno ei ollut tarpeellinen ja asiakas oli tiettyä päivänä saamassa toisen etuuden, jolla voisi menon kattaa.

6.2 Yksiselitteinen hylkääminen ja lisäselvityspyynnöt

Mielenkiintoisen ja merkittävän ylläluvun aineistossa muodostivat perustelut, joita nimittäin yksiselitteiseksi hylkäämiseksi. Näissä päätöksissä korostuivat kaksi alaluokkaa: Perusteet tai kriteerit eivät täyty ja ”Tukea ei myönnetä” –maininnat. Useammassa päätöksessä viitataan siihen, etteivät hakijan tilanteessa täyty täydentävän tai ehkäisevän toi-

meentulotuen kriteerit. Kriteereitä tai sitä, mitä kriteeriä asiakkaan tilanne ei täytä, ei kuitenkaan mainita päätöksessä tai perusteluissa. Vain yhdessä päätöksessä oli tulkittavissa perustelu siitä, millaiset tuen myöntämisen kriteerit eivät täyttyneet:

”Asiakkaan kohdalla ei ole kyse ylivelkaantumisesta, hädästä, sähkön katkeamisesta eikä muutoinkaan talouden kriisitilanteesta.” Päätös 62.

Edellä mainittujen perustelujen lisäksi osassa päätöksissä oli yksiselitteinen maininta, ettei kyseiseen menoon myönnetä toimeentulotukea. Näissä maininnoissa ei eritelty tilannetta lainkaan, vaan päätöksen kaikki perustelut saattoivat koostua vain yhdestä virkkeestä.

”Ei riittäviä perusteita vuokravakuuden myöntämiseen.” Päätös 40.

Yhdessä päätöksessä vedottiin myös siihen, ettei asiakas ole itse perustellut tuen tarvettaan tarpeeksi. Hallintolain (434/2003) 31§:n mukaisesti asianosaisen eli tässä tapauksessa toimeentulotuen hakijan on esitettävä vaatimuksensa perusteet. Tämä tarkoittaa myös sitä, että toimeentulotukihakemus on perusteltava.

”Hakija ei ole esittänyt riittäviä perusteluja sille, miksi hänen eläkkeensä eivät riittäisi lääkkeiden hankintaan.” Päätös 63.

Edellisessä luvussa nostin esiin alaluokan, jossa nousivat esiin perustelut, joiden mukaan asiakas ei ollut toimittanut tarvittavia liitteitä ja selvityksiä. Nostin esille myös sen, että kaikissa näissä tilanteissa sosiaalityöntekijä ei ollut pyytänyt kirjallisella lisäselvityspyynnöllä asiakkaalta puuttuvia tietoa tai ainakaan maininnut pyynnön lähettämistä. Useimmissa tilanteissa ei olekaan mitään selkeää ohjetta siitä, mitä liitteitä asiakkaan tulisi toimittaa ja siksi liitteiden ja selvitysten pyyntö on sosiaalityöntekijän harkinnan alainen asia, mutta kyse on myös asiakkaan oikeusturvasta. Sekä toimeentulotukilaissa (1997/1412, 14c§) että hallintolaissa (2003/434, 22§) määritellään, että hakemuksen ollessa puutteellinen, on viranomaisen kehotettava asiakasta täydentämään hakemusta. Kyseeseen voi tulla asiakkaalle suoraan annettava kehoitus tai erikseen lähetetty pyyntö. Näin ollen tilanteet, joissa asiakkaalta ei ole erikseen pyydetty lisäselvityspyynnöllä täydennystä, rikkoo asiakkaan oikeuksia.

”X:lle on lähetetty 26.02.2018 lisäselvityspyyntö postitse. Lisäselvityspyynnössä pyydetään X:ää toimittamaan tiliotteet kaikista perheen tileistä kahdelta viimeiseltä kuukaudelta sekä resepti/potilasohje lääkkeestä, johon toimeentulotukea haetaan. Lisäselvitykset on pyydetty toimittamaan 07.03.2018 mennessä.” Päättös 5.

Edellä olevaa aineisto-otetta voidaan pitää selkeänä esimerkkinä lisäselvityspyynnön kirjaamisesta päätökseen: tekstistä käy ilmi, kenelle pyyntö on lähetetty ja milloin sekä mitä on pyydetty toimittamaan ja mihin mennessä.

6.3 Hallintopäätöksiin kuuluvat sisällöt, yhteydenotot asiakkaisiin ja puuttuvat perustelut

Hallintopäätöksiin kuuluu keskeisiä sisältöjä, joita puuttui aineistona olleista päätöksistä. Näitä olivat esimerkiksi hakemuksen saapumispäivämäärä ja erittelyt asiakkaan toimittamista liitteistä. Hakemuksen saapumispäivä on merkityksellinen tieto siksi, että voidaan todentaa hakemuksen saapuminen, mikäli se on esimerkiksi ensin mennyt väärälle viranomaiselle. On tärkeää myös voida todentaa, että hakemus on käsitelty sille laissa annettujen aikarajojen puitteissa (kts. Laki toimeentulotuesta 1412/1997, 14c§). Myös puutteelliset tiedot sosiaalityöntekijän tekemien yhteydenottojen päivämääristä voivat heikentää asiakkaan oikeusturvaa.

Päätöksiin ja perusteluihin liittyy selontekovelvollisuus, jota voidaan katsoa sen kautta, että sosiaalityöntekijä on velvollinen antamaan asiakkaalle tietoa ja asiakkaalla on taas oikeus saada tietoa. Perinteisesti on kuitenkin nähty, että asiakas on selontekovelvollinen sosiaalityöntekijälle. Sosiaalityöntekijän selontekovelvollisuuteen kuuluu se, että on annettava tarvittavia selityksiä ja perusteluja asioille. (Juhila 2009, 296-297.) Osin puutteelliset päätökset rikkovat tätä selontekovelvollisuutta vastaan. Puutteellisten päätösten perusteella asiakkaalle voi jäädä epäselväksi, miten hänen asiaansa on käsitelty ja millaiset seikat käsittelyyn ovat vaikuttaneet. Muutamassa aineiston päätöksessä koko päätöstekstin sisältö koostui vain asiakastietojärjestelmän valmisfraasista, josta asiakkaan yksilöllinen tilanne ei luonnollisesti ilmene.

Päätöksissä oli useita mainintoja sosiaalityöntekijöiden yhteydenotoista asiakkaaseen:

”Yritetty soittaa hakijalle 10.4.2018 tavoittamatta häntä. Lähetetty tekstiviesti, jolla ohjattu hakijaa --. Hakija ei ole vastannut tekstiviestiin mitään.

Hakija ei myöskään saapunut sosiaalityöntekijän varatulle ajalle 11.4.2018 eikä muutoin ole ollut sosiaalityöntekijään yhteydessä.” Päätos 74.

Sosiaalityöntekijät ottivat yhteyttä asiakkaisiin hakemuksia käsiteltäessä useassa kohdassa. Sosiaalityöntekijät antoivat asiakkaille sekä aikavarauksia että soittivat asiakkaille. Sekä aikavaraukset että puhelinsoitot saivat kumpikin päätöksissä 15 mainintaa. Huomioitavaa kuitenkin on, etteivät kaikki asiakkaat saapuneet näille aikavarauksille tai vastanneet sosiaalityöntekijän soittoyrityksiin. Osassa päätöksissä saatettiin mainita useampikin joko samalla tai eri tavalla tehty yhteydenotto asiakkaaseen. Tekstiviestitse asiakkaaseen otettiin yhteyttä kahdesti. Yhdessä päätöksessä oli maininta yhteydenottamisesta asiakkaaseen, mutta tarkempaa yhteydenoton tapaa ei kerrottu.

”Asiakas osallistui 2.3.2018 tapaamiseen, mutta pyydettyjä laskuja ei ajanvarauksella esitetty. Lisäselvityspyynnön mukaista käsittelyaikaa jatkettiin 19.3.2018, jolloin uusi aika. Asiakas ei saapunut 19.3.2018 ja 28.3.2018 sovituille ajoille.” Päätos 59.

Blomgrenin tutkimuksen (2016, 48) mukaan harkinnanvaraisen toimeentulotuen hakijat kokivat usein, että kirjalliset taidot, sanamuodot ja muutenkin kirjallinen tuen tarpeen ilmaisu vaikuttivat vahvasti siihen, miten toimeentulotukihakemus ratkaistiin. Lisäksi asiakkaat kokivat, että sen todistelu, että on tosiasiaassa tuen tarpeessa, oli nöyryyttävää (mt. 48). Aineistossa esiintyvät maininnat yhteyden ottamisesta asiakkaaseen voivat olla tätä seikkaa lievittävä tekijä: asiakas pääsee kasvotusten tai puhelimesta kertomaan ja keskustelemaan tilanteestaan, jolloin kirjallisen ilmaisun painoarvo käsittelyssä voi vähentyä. Syitä siihen, miksi asiakkaat eivät saapuneet tapaamisille tai vastanneet soittoihin ei voida tietenkään päätöksistä päätellä, mutta se voi kertoa osittain myös asian nöyryyttävyydestä tai häpeällisyydestä.

Ritva Haapalan (2012, 85) lisensiaatintutkimuksesta kävi ilmi, että asiakkaat kokivat usein, ettei heitä oltu kuultu toimeentulotuen käsittelyssä. Lisäksi asiakkaat kokivat, ettei heidän kanssaan oltu neuvoteltu asiaa käsiteltäessä (mt. 85). Myös Anu Muurin (2008, 56) väitöskirjan tuloksista kävi ilmi, että asiakkaat ovat kiinnostuneita sekä saamastaan palvelusta ja etuudesta kuin heidän oman mielipiteensä kuulemisesta ja prosessin oikeellisuudesta. Nämä seikat huomioiden on positiivista, että aineiston perusteella sosiaalityöntekijät olivat useissa tapauksissa ottaneet tai ainakin yrittäneet ottaa asiakkaaseen yhteyttä toimeentulotukiasiaa käsitellessään. On kuitenkin perusteltua miettiä, tulisiko sosi-

aalityöntekijöiden ottaa entistä aktiivisemmin asiakkaaseen yhteyttä toimeentulotukihaemuksen käsittelyn yhteydessä. Tuija Nummela (2011, 86-86) väitöskirjan tulosten mukaan asiakkaat kokivat tulleen kuulluksi, kun saivat täydentävän toimeentulotuen kaltaista konkreettista apua arkielämäänsä.

Hallintolain (434/2003, 9§) mukaisesti viranomaisen tulee käyttää selkeää, ymmärrettävää ja asiallista kieltä. En lähde tässä tutkielmassa arvioimaan tarkemmin aineistossani käytettyä kieltä, sillä se ei ole tutkielmani tai sosiaalityön ydintä. Nostan kuitenkin esiin muutaman huomion päätöksissä käytetystä kielestä. Ensinnäkin aineistoni päätöksissä käytetty kieli täyttää pääosin hallintolain 9§:n vaatimukset. Päätökset on pääasiassa jaoteltu kappaleisiin ja väliotsikoiden alle. Virkerakenteet ja käytetyt sanat ovat pääosin selkeitä. Vain yksittäisissä päätöksissä on havaittavissa suurempia puutteita. Nämä liittyvät tekstissä käytettyihin sanontoihin tai kielikuviin sekä puutteellisiin lauseranteisiin, joissa esimerkiksi verbejä on jätetty virkkeistä pois. Lisäksi muutamassa päätöksessä oli niin paljon toistuvia kirjoitusvirheitä, että päätöstekstin lukeminen ja ymmärtäminen vaikeutui huomattavasti.

Yksilölliset perustelut puuttuivat kokonaan viidestä päätöksestä. Vaikka luku kuulostaa pieneltä, on se kuitenkin huolestuttava. Hallintolain (2003/434, 45§) mukaisesti kaikki hallintopäätökset, lukuun ottamatta muutamaa poikkeusta, pitää perustella yksilöllisesti. Perusteluissa tulisi käydä ilmi pääasialliset tosiseikat, jotka ovat päätöksentekoon vaikuttaneet. Puutteelliset perustelut johtavatkin usein päätöksistä tehtäviin valituksiin (Hautamäki 2004, 125.) Puuttuvat yksilölliset perustelut siis rikkovat asiakkaan oikeuksia vastaan. Osassa päätöksiä saatettiin esittää lainkohdat, joihin päätös perustuu, mutta yksilölliset päätökseen johtaneet seikat puuttuivat.

Aiemmin tässä luvussa käsittelin puuttuvia yksilöllisiä perusteita ja yhteydenottoja asiakkaisiin. Lapsiperheiden palveluissa oli vain yksi maininta yhteydestä asiakkaaseen hake-musta käsiteltäessä. Aineistoon kuului kahdeksan lastensuojelussa tehtyä päätöstä, joista puolesta eli neljästä puuttuivat yksilökohtaiset perustelut. Lapsiperhepalveluiden päätös-määrät aineistossa ovat pieniä, mutta useiden perustelujen puuttuminen ja vähäiset yhteydennotot asiakkaisiin kertovat heikosta asiakkaiden oikeusturvan toteutumisesta. Suzy Brayen ym. (2011, 80-81) tutkimuksen mukaan tutkittaessa sosiaalityöntekijöiden tekemää lain sisällyttämistä päätöksentekoon lapsisosiaalityöntekijät käyttivät laki-ilmauksia huomattavasti enemmän kuin aikuisten kanssa työskentelevät sosiaalityöntekijät. Tämän

tuloksen valossa on yllättävää, että lastensuojelun päätöksissä oli puutteita perusteluissa. Toisaalta lapsiperheiden tuki -yksikön päätöksissä puuttuvia perusteluja ei ollut.

Kokonaisuudessaan asiakkaan oikeudet – niiden toteutuminen tai puuttuminen – kuvastuivat aineistossa monin tavoin. Toisaalta sosiaalityöntekijät saivat useiden päätösten perusteella asioidenajajan ja oikeuksien edistäjän roolin hoitamalla asiakkaan asioita tai tiedottamalla asiakasta oikeuksistaan. Toisaalta taas päätöksissä oli erilaisia puutteita, jotka heikentävät asiakkaan oikeusturvaa. Keskeisiä tuloksia oli se, että asiakkailla oli usein oikeus johonkin toiseen palveluun tai etuuteen, ja siksi toimeentulotukihakemus hylättiin. Huolestuttavia olivat ratkaisut, joissa päätöstä ei perusteltu yksilöllisesti vaan kerrottiin pelkästä yksiselitteisestä hylkäämisestä. Yhteydenotot asiakkaisiin voidaan tulkita asiakkaan oikeusturvaa parantavina seikkoina, sillä tällöin asiakkaalle on annettu mahdollisuus esimerkiksi kertoa suullisesti tilanteestaan pelkän kirjallisen käsittelyn lisäksi.

7 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä luvussa esittelen tutkielmani tulosten yhteenvedon ja johtopäätökset niistä. Tuloslukujen tarkoitus on ollut vastata tutkimuskysymyksiini, joten tämän luvun tarkoituksena on kertoa keskeisimmät vastaukset tutkimuskysymyksiin. Tutkimuskysymykseni oli siis: Miten sosiaalityöntekijät perustelevat hylkääviä toimeentulotukipäätöksiä? Tarkentavat alatutkimuskysymykseni olivat:

1. Miten sosiaalityöntekijän yksilöllisen harkinnan käyttö näyttäytyy päätöksissä ja niiden perusteluissa?
2. Miten asiakkaiden oikeusturva ja sen toteutuminen näyttäytyvät päätösten sisällössä ja perusteluissa?

Tutkielmani tavoitteena oli saada tietoa siitä, miten sosiaalityöntekijät perustelevat toimeentulotukipäätöksiä, sillä aiheesta ei juuri ole aiempaa tutkimustietoa. Tutkielmani aineistona oli 77 sosiaalityöntekijöiden tekemää hylkäävää toimeentulotukipäätöstä. Päätöksiä oli tehty Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymässä sekä työikäisten palveluissa että lapsiperhepalveluissa ja ne koskivat täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Analysoin aineistoni aineistonlähtöisellä sisällönanalyysillä.

Ensimmäisessä tulosluvussani (luku 5) tarkastelin sosiaalityöntekijöiden käyttämää yksilöllistä harkintaa päätöksissä. Yksilöllinen harkinta näyttäytyi eri tavoin aineistossa. Yläluokka ”Asiakkaan tilanne ja toiminta” korostui tässä luvussa. Luokkaan kuului perusteluja, joissa hakemus oli hylätty tavalla tai toisella asiakkaan tilanteeseen tai toimintaan viitaten. Merkittäviä tuloksia olivat tilanteet, joissa tukea ei myönnetty siksi, että asiakas oli itse aiheuttanut tuen tarpeensa tai sosiaalityöntekijä katsoi, että tuen myöntäminen ei edistäisi asiakasta tilanteessaan eteenpäin. Tämän yläluokan perusteluihin kuuluivat myös tilanteet, joissa asiakkaan olisi pitänyt ennakoita tilannetta tai asiakkaalla katsottiin olleen taloudelliset edellytykset hakemansa menon maksamiseksi.

Yksilölliseen harkintaan liittyivät myös tilanteet, jotka näyttäytyivät erityisinä tai epäselvinä tilanteina. Näihin liittyi useita erilaisia yksittäisiä tilanteita, joita kuitenkin yhdisti niiden ainutkertaisuus tai epäselvyys. Tällaisia tilanteita olivat muun muassa asiakkaan kuolema kesken hakemuksen käsittelyn tai edunvalvojan tekemä virhe. Aina käsittelyssä ei myöskään ollut varmaa, mihin asiakas tukea haki.

Merkittäväksi osaksi analyysiä nousivat päätökset yläluokasta ”Yksiselitteinen hylkääminen”. Näissä tapauksissa hakemukset hylättiin jopa tylästi ilmoittamalla, ettei tukea myönnetä tai, että kriteerit tuen myöntämiseksi eivät täyty. Huolestuttavaksi tällaiset päätökset teki se, etteivät sosiaalityöntekijät kertoneet myöntämiskriteereitä ja sitä, mitä nimenomaista kriteeriä asiakas ei täyttänyt.

Myös puutteelliset ja virheelliset tiedot hakemuksessa olivat syy hakemuksen hylkäämiseen. Asiakkaiden hakemuksista puuttui selvityksiä tai liitteitä. Asiakkaisiin saatettiin ottaa yhteyttä, mutta aina heitä ei tavoitettu. Asiakkaat saattoivat myös esimerkiksi hakea tukea menoihin, jotka eivät olleet heidän tai jotka asiakas oli jo maksanut.

Luvussa 6 käsittelin sosiaalityöntekijöiden tekemissä päätöksissä näyttäytyviä asiakkaiden oikeuksia ja niiden toteutumista. Asiakkaan oikeudet näyttäytyivät eri tavoin, mutta niihin liittyviä ilmauksia oli kuitenkin vähemmän kuin sosiaalityöntekijän harkintaan liittyviä ilmauksia. Sosiaalityöntekijät saivat päätöksissä toisinaan roolin asiakkaan oikeuksien edistäjinä hoitamalla asiakkaan asioita muiden viranomaisten kanssa tai antamalla asiakkaalle toimintaohjeita. Keskeisenä osallisena näyttäytyi Kela, jonka kanssa sosiaalityöntekijät kävivät keskustelua eri toimeentulotuen lajeista.

Tulkitsen sosiaalityöntekijöiden yhteydenotot asiakkaisiin hakemusta käsiteltäessä asiakkaan oikeusturvaa parantavaksi seikaksi. Sosiaalityöntekijät ottivatkin melko aktiivisesti yhteyttä asiakkaaseen käsittelyprosessin aikana, mutta yllättävää oli, että lastensuojelussa ja lapsiperheiden tuessa yhteyttä asiakkaisiin ei juuri otettu – tai sitä ei ainakaan päätöksissä mainittu. Sosiaalityöntekijät sekä soittivat asiakkaille että varasivat näille tapaamisaikoja. Myös joitakin tekstiviestejä asiakkaille lähetettiin.

Keskimäärin päätökset edustivat hyvää kieltä ja hallintolain vaatimuksia. Puutteita kuitenkin ilmeni esimerkiksi kielessä ja päätösten sisällöissä. Huolestuttavia olivat sellaiset päätökset, joista puuttuivat kokonaan yksilölliset perustelut. Osa päätöksistä oli myös hylätty puuttuvien liitteiden vuoksi, mutta sosiaalityöntekijä ei ollut välttämättä pyytänyt asiakkaalta erikseen puuttuvia selvityksiä tai liitteitä.

Vastauksina tutkimuskysymyksiini voin sanoa, että sosiaalityöntekijän harkinnan käyttö näyttäytyy päätöksissä monimuotoisesti. Sosiaalityöntekijät käyttävät harkintaa arvioimalla ja määrittämällä asiakkaan tilannetta. Harkinta näyttäytyy myös siinä, että tilannetta

arvioidaan joko asiakkaaseen, järjestelmään tai niihin molempiin liittyvillä syillä. Tutkielman tulosten perusteella asiakkaan oikeudet toteutuvat monin kohdin. Asiakkaan oikeusturva näyttää vaarantuvan puutteellisten päätöstekstien kautta. Aineiston perusteella ei voida kuitenkaan sanoa, onko asiakkaan oikeusturva heikentynyt koko hakemus- ja päätösprosessin aikana vai onko pelkkä päätösteksti puutteellinen. Kokonaisuudessaan vastauksena päätutkimuskysymykseeni voin sanoa, että sosiaalityöntekijöiden tekemien hylkäävien toimeentulotukipäätösten perustelut liittyvät joko asiakkaisiin, etuusjärjestelmään tai niihin molempiin.

Asiakkaan oikeudet ja niiden toteutuminen ovat sosiaalityön keskeinen asia. Silti asiakkaat tietävät oikeuksistaan vain vähän (Nummela 2011, 91). Kuitenkin asiakkaan oikeudet ja niiden toteutuminen ovat parantuneet aikojen saatossa (mt. 12). Koko tutkielmani oikeastaan kiteytyy asiakkaan oikeuksiin. Toimeentulotuen varassa elävät ihmiset elävät yhteiskunnan viimesijaisen taloudellisen tuen turvin ja ovat siksi monin tavoin heikossa ja haavoittuvassa asemassa. Tällöin asiakkaan oikeudet korostuvat entisestään.

Harkintaan linkittyy tieto, kokemus ja päättely. Kuitenkin lopulta tarvitaan eettistä harkintaa: minkä arvojen mukaisesti ratkaisuja lopulta tehdään. Kyse ei kuitenkaan ole pelkästään yksittäisen työntekijän vastuusta tai harkinnasta, vaan eettiseen harkintaan tarvitaan laajemmin työyhteisön keskustelua ja kriittistä arviointia. (Talentia 2017, 25.) Tony Evansin (2010, 16) mukaan julkisiin palveluihin liittyä lukuisia haasteita, kun puutteellisia resursseja ja kulujen hallintaa kuin myös ristiriitoja esimerkiksi tavoitteiden ja prioriteettien tasoilla. Lopulta nämä ristiriidat ja paineet varmasti konkretisoituvat myös toimeentulotukityössä: toisaalta on taloudellista painetta ja rajallista aikaa, toisaalta taas mietinnässä on asiakkaan tarve ja etu.

Mielenkiintoisena tuloksena tutkielmassa näyttäytyi se, että sosiaalityöntekijät ottivat asiakkaisiin melko paljon yhteyttä päätöksentekoprosessin aikana. Kuitenkin asiakkaat kokevat, ettei heitä kuulla toimeentulotuen käsittelyssä (vrt. esim. Haapala 2012, 85). Yhteydenottojen lisääminen voisi vahvistaa asiakkaan oikeuksien toteutumista. Jo vuosikymmeniä julkisen sektorin sosiaalityö on linkittynyt pieniin henkilöstö- ja aikaresursseihin, kiireiseen työtahtiin, suuriin asiakasmääriin ja korkeisiin työn vaatimuksiin (kts. Lipsky 2010, 29; Salo ym. 2016, 24-25). Miten tällaisessa viitekehyksessä sosiaalityöntekijät voivat lisätä yhteydenottoja asiakkaisiin hakemusten käsittelyn yhteydessä? On mahdollista, että hakemukset käsitellään pikaisesti asiakkaan toimittamilla tiedoilla,

koska aikaa ja resursseja hakemuksen ja asiakkaan tilanteen suurempaan selvittelyyn ei ole.

Tutkielman tuloksissa mielenkiintoista oli se, että yli vuosi perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeenkin asiakkaat eivät osanneet toimia järjestelmässä. Sosiaalityöntekijöiden päätöksissä kuvastui asiakkaiden epätietoisuus ja epävarmuus toimia toimeentulotukijärjestelmässä, johon kuuluu kolme erilaista toimeentulotuen muotoa ja kaksi erilaista toimijaa: Kela ja kunnat. Tutkielman tulosten perusteella näyttäytyy, että tarvetta palveluohjaukselle on. Toimeentulotuen alikäyttö Suomessa on todettu yleiseksi (esim. Kuivalainen 2010, 83) ja on syytä epäillä, ettei epäselvyys viranomaisissa toimimisesta helpota alikäyttöä. On myös todennäköistä, että epäselvät tilanteet palvelujärjestelmässä kuormittavat niin asiakkaita kuin ammattilaisia.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) määrittää nimensä mukaisesti asiakkaan paikkaa, asemaa ja oikeuksia kaikessa sosiaalihuollon asiakkuudessa. Lain tarkoituksena on taata asiakkaiden tasavertainen kohtelu (HE 137/1999). Viimesijaisen luonteensa vuoksi toimeentulotuen käsittely sisältää paljon työntekijän harkintaa (HE 358/2014). Näistä seikoista syntyykin täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen ristiriita ja haaste. Toisaalta käsittelyn tulisi olla tasapuolista, mutta toisaalta yksilöllinen asiakkaan tilanteen harkinta tulisi ilmetä ratkaisusta. Tapio Rätty (2010, 64-66) toteaa, että erilaiset ohjeistukset on tehty muun muassa takaamaan kuntalaisten yhdenvertaista kohtelua, mutta ohjeet eivät estä työntekijää poikkeamasta niistä asiakkaan yksilöllinen tilanne huomioiden. Toisaalta siis käytössä on yhtenäisyyttä turvaava ohje, mutta siitäkin voidaan poiketa harkinnan perusteella. Miten siis yhdenvertaisuus lopulta taataan ja perustellaan?

Tämän tutkimuksen tulokset ovat tärkeitä, sillä aiempaa tutkimustietoa toimeentulotukipäätösten perusteluista ei juuri ole. Aineiston ajankohtaisuus perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeisessä ajassa on myös merkittävää. Tämä näkyi aineistossa selvästi, sillä useassa kohdassa kävi ilmi asiakkaiden epätietoisuus ja osaamattomuus toimia Kelan ja toimeentulotukijärjestelmän kanssa.

Tutkimusprosessini kokonaisuudessaan oli hyvin suunniteltu ja eteni pääpiirteittäin suunnitelman mukaisesti. Sisällönanalyysi analyysimenetelmänä osoittautui tämän tyyppi-

sessä aineistossa haasteeksi, koska päätökset ovat kokonaisuuksia. Tämän vuoksi esimerkiksi narratiivinen analyysimenetelmä olisi voinut toimia paremmin tämän aineiston kanssa. Aineistolähtöistä sisällönanalyysiä ei voi kuitenkaan pitää sopimattomana tähän aineistoon, vaan senkin kautta aineistosta sai hyvää analyysiä tehtyä.

Aineiston koko ja sen arviointi oli haaste tässä tutkielmassa. Minulla ei ollut etukäteen käytettävissäni yksiselitteistä tilastoa, josta olisivat käyneet ilmi sosiaalityöntekijöiden tekemien hylkäävien toimeentulotukipäätösten määrät. Niinpä tilastojen perusteella määrää piti vain arvioida. Arvio osoittautui kuitenkin vääräksi, joten aineisto jäi odotettua pienemmäksi. Aineiston määrä näin jälkikäteen arvioituna oli kohtuullinen ja vastauksia tutkimuskysymyksiin saatiin, mutta aineisto ei oikeastaan kylläntynyt. Aineiston kylläntymisellä tarkoitetaan sitä, ettei aineisto tuo enää uutta tietoa, vaan toistaa itseään (Tuomi & Sarajarvi 2018, luku 3.4.1). Selkeää kylläntymistä ei tapahtunut, vaan aineisto tuotti loppuun asti uutta tietoa ja uusia perustelujen muotoja. Näin ollen aineistoa olisi voinut olla enemmän. Toisaalta kuitenkin aineiston avulla oli mahdollista tehdä analyysi, muodostaa analyysiluokat ja vastata tutkimuskysymyksiin.

Analyysiä tehdessäni huomasin aineistoni rajallisuuden. Aineistosta puuttuvat faktat vaikeuttavat tehtävää tulkintaa ja monissa kohtaa aineisto herättikin enemmän kysymyksiä kuin vastauksia. Päätöksistä ei esimerkiksi välttämättä ilmennyt asiakkaan asiakkuuden laatu, asiakkaan ikä, sosiaalinen asema, perhetilanne tai asiakkaan saamat muut etuudet tai palvelut. Tällöin analyysin tulokset täytyi suhteuttaa niin, että ne jäivät hieman avoimiksi. Päätöstekstin ulkopuolella on lukuisia asioita, jotka eivät näy tekstissä. Tämä kuitenkin on asiakirjatutkimukselle tyypillistä, sillä ne on tehty palvelujärjestelmässä tiettyihin tarkoituksiin – ei tutkimusta varten (Kuusisto-Niemi ym. 2011, 269-270).

Aiheen jatkotutkimusaiheiksi ehdotan vertailevia tutkimusasetelmia. Aihetta voitaisiin tutkia esimerkiksi vertailemalla sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien tekemiä toimeentulotukipäätöksiä. Myös tarkempaa lisävertailua voitaisiin tehdä lapsiperhepalveluissa ja työikäisten palveluissa tehtyjen päätösten välillä. Autenttiset päätökset tutkimusaineistona olivat mielenkiintoisia, mutta jatkotutkimuksissa aineistoa voisi täydentää esimerkiksi haastatteluaineistoilla tai päätöksistä tehdyillä mahdollisilla oikaisuvaatimuksilla ja niihin saaduilla ratkaisuilla. Tällaiset tutkimusasetelmat mahdollistaisivat laajemmän näkökulman aiheeseen.

Lähteet

- Aaltola, Juhani 2007: Filosofia, tiede, ymmärtäminen. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. PS-Kustannus. Jyväskylä, 12-27.
- Ahola, Elina 2013: Yleiskatsaus toimeentulotuesta Helsingissä 2008-2010. Teoksessa Ahola, Elina & Hiilamo, Heikki (toim.): Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008-2010. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127. Kelan tutkimusosasto. Helsinki, 18-29.
- Ahola, Elina & Hiilamo, Heikki (toim.) 2013: Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008-2010. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.
- Alanen, Pentti 2014: Hermeneuttinen kehä ja kokeellinen tutkimus. Kustannus HD. Loimaa.
- Berg, Bruce L. 2001: Qualitative research methods for the social sciences. Allyn and Bacon. Yhdysvallat. 4. uudistettu painos. 1. painos 1989.
- Blomberg, Helena & Kallio, Johanna & Kroll, Christian 2014: Regulaatiivista ja vai liberaatiivista? Kuntien sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan liittyvät asenteet Suomessa ja Ruotsissa. Teoksessa Kalliomaa-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto. Helsinki, 182-202.
- Blomberg, Helena & Kallio, Johanna & Kroll, Christian 2016: Häpeää ja laiskuutta. Asiakkaiden, muiden kansalaisten ja työntekijäryhmien käsitykset toimeentulotukiasiakkuudesta. Yhteiskuntapolitiikka 81 (3), 301-312.
- Blomgren, Sanna 2016: Asiakkaat julkisissa palveluissa – helppous ja mutkattomuus vai epävarmuus ja läpinäkymättömät toimintatavat. Teoksessa Blomgren, Sanna & Karjalainen, Jouko & Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna & Saikkonen, Paula & Saikku Peppi (toim.) 2016: Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016. THL. Helsinki, 41-73.
- Blomgren, Sanna & Karjalainen, Jouko & Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna & Saikkonen, Paula & Saikku, Peppi (toim.) 2016: Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016. THL. Helsinki.
- Braye, Suzy & Preston-Shoot, Michael & Wigley, Veronica 2011: Deciding to use the law in social work practice. Journal of Social Work 13 (1), 75-95.
- Elo, Satu & Kääriäinen, Maria & Kanste, Outi & Pölkki, Tarja & Utriainen, Kati & Kyngäs, Helvi 2014: Qualitative Content Analysis: A Focus on Trustworthiness. SAGE Open January-March 2014, 1-10.
<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2158244014522633> Viitattu 23.9.2018

- Eronen, Anne & Lehtinen, Timo & Londén, Pia & Perälähti, Anne 2016: Sosiaalibaro-metri 2016. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Ervasti, Heikki & Venetoklis, Takis 2010: Köyhyys, sosiaalipolitiikka ja luottamus. Te-oksessa Ervasti, Heikki & Kuivalainen, Susan & Nyqvist, Leo (toim.): Köyhyys, tulonjako ja eriarvoisuus. Painosalama Oy. Turku, 89-104.
- Farrimond, Hannah 2013: Doing Ethical Research. Palgrave Macmillan. New York.
- Haapala, Ritva 2012: Mistä tyytymättömyys syntyy? Hallintokantelun sisällöt sosiaali-palveluissa ja toimeentulotuesta. Lisensiaatintutkimus. Tampereen yliopisto.
- Hakovirta, Mia & Rantalaiho, Minna 2012: Taloudellinen eriarvoisuus lasten arjessa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 124. Kela. Helsinki.
<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/37848/Tutkimuksia124.pdf> Viitattu 19.9.2018
- Hallintolaki 434/2003
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuk-sista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi 137/1999.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan perus-palvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta 358/2014.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulo-tuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta 217/2016.
- Hautamäki, Veli-Pekka 2004: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Publishing Oy. Helsinki.
- Juhila, Kirsi 2009: Sosiaalityön selontekovelvollisuus. Janus 17 (4), 296-312.
- Kallio, Johanna & Niemelä, Mikko 2017: Kuka ansaitsee tulla autetuksi? Kansalaisten asennoituminen toimeentulotuen saajiin Suomessa vuonna 2015. Janus 25 (2), 144-159.
- Kalliomaa-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta 2014a: Harkitusti so-siaalityrva. Harkintavalta tutkimuskohteena. Teoksessa Kalliomaa-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaali-turvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto. Helsinki, 8-19.
- Kalliomaa-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (toim.) 2014b: Har-kittua? Avauksia sosiaalityrvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki. Kelan tut-kimusosasto.
- Kauppinen, Timo M. & Angelin, Anna & Lorentzen, Thomas & Bäckman, Olof & Sa-lonen, Tapio & Moisio, Pasi & Dahl, Espen 2014: Social background and life-course risks as determinants of social assistance receipt among young adults in Sweden, Norway and Finland. Journal of European Social Policy 24 (3), 273-288.

<http://journals.sagepub.com.ezproxy.ulapland.fi/doi/pdf/10.1177/0958928714525818> Viitattu 14.10.2018

- Kela 2018: Hallinto-oikeuden päätöksestä valittaminen.
<https://www.kela.fi/hallinto-oikeuden-paatoksesta-valittaminen> Viitattu 15.11.2018.
- Kivipelto, Minna & Saikkonen, Paula 2018: Hyvinvointia niukkuudesta? Kokemuksia viimesijaisesta turvasta. *Janus* 26 (1) 2018, 57-72.
- Korkein hallinto-oikeus 2018: Toimeentulotukivalitusten määrät ovat kasvussa hallinto-oikeuksissa. Tiedote.
<https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2018/01/toimeentulotukivalitustenmaaratovatkasvussahallinto-oikeuksissa.html> Viitattu 15.11.2018.
- Kotkas, Toomas & Kalliomaa-Puha, Laura 2014: ”Maalaisjärjellä ja asiakkaalle eduksi” Harkinta Kelan etuusratkaisijoiden näkökulmasta. Teoksessa Kalliomaa-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto. Helsinki, 204-227.
- Koulu, Risto 2017: Mainettaan paremmatko muutoksenhakulautakunnat? Teoksessa Nykänen, Eeva & Kalliomaa-Puha, Laura & Mattila, Yrjö (toim.): Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki, 180-196.
- Krippendorff, Klaus 2004: Content Analysis. An Introduction to Its Methodology. SAGE Publications. Yhdysvallat. 2. painos.
- Kuivalainen, Susan 2004: Missä määrin toimeentulotuki poistaa köyhyyttä? *Yhteiskuntapolitiikka* 69 (6), 583-593.
- Kuivalainen, Susan 2007: Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 72 (1).
- Kuivalainen, Susan 2010: Köyhä, köyhempi, köyhin? Toimeentulotuen alikäytön yhteys köyhyyteen. Teoksessa Ervasti, Heikki & Kuivalainen, Susan & Nyqvist, Leo (toim.): Köyhyys, tulonjako ja eriarvoisuus. Painosalama Oy. Turku, 69-88.
- Kuntaliitto 2017: Kyselytulokset: Ehkäisevän toimeentulotuen asiakasmäärät ovat rajussa kasvussa.
<https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2017/ehkaisevan-toimeentulotuen-asiakasmaarat-ovat-rajussa-kasvussa> Viitattu 29.9.2018
- Kuula, Arja 2006: Yksityisyyden suoja tutkimuksessa. Teoksessa: Hallamaa, Jaana & Launis, Veikko & Lötjönen, Salla & Sorvali, Irma (toim.): Etiikkaa ihmistieteille. Suomalaisen kirjallisuuden seura. Helsinki, 124-140.
- Kuusisto-Niemi, Sirpa & Rissanen, Sari & Saranto, Kaija 2011: Asiakastiedon käyttö sosiaalityön tutkimuksessa – eettinen näkökulma. Teoksessa Pehkonen, Aini &

Väänänen-Fomin, Marja (toim.): Sosiaalityön arvot ja etiikka. PS-Kustannus. Jyväskylä, 257-274.

Kääriäinen, Aino 2016: Sosiaalityön dokumentointi: Suhde tietoon ja toimintaan. Teoksessa Törrönen, Maritta & Hänninen, Kaija & Jouttimäki, Päivi & Lehto-Lundén, Tiina & Salovaara, Petra & Veistilä, Minna (toim.): Vastavuoroinen sosiaalityö. Gaudeamus. Helsinki, 189-197.

Kääriäinen, Aino 2003: Lastensuojelun sosiaalityö asiakirjoina. Dokumentoinnin ja tiedonmuodostuksen dynamiikka. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000.

Laki toimeentulotuesta 1412/1997.

Lipsky, Michael 1980: Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. Russel Sage Foundation. New York, Yhdysvallat.

Liukkonen, Miikkael 2010: Näennäisoikeusturva sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä. Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki, 54-63.

Metteri, Anna 2000: Sosiaalityön vaikeiden tilanteiden tutkiminen. Teoksessa Karvinen, Synnöve & Pösö, Tarja & Satka, Mirja (toim.): Sosiaalityön tutkimus. SoPhi. Jyväskylä, 237-261.

Metteri, Anna 2012: Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1778. Tampereen yliopisto.

Midgley, James 2010: Poverty, Social Assistance, and Social Investment. Teoksessa Midgley, James & Conley, Amy (toim.): Social work and social development. Theories and Skills for Developmental Social Work. University Press. Oxford, 105-125.

Muuri, Anu 2008: Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää? Tutkimus suomalaisten mielipiteistä ja kokemuksista sosiaalipalveluista sekä niiden suhteesta legitimitettiin. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto. Stakes: Helsinki. Tutkimuksia 178.

Mäkinen, Olli 2006: Tutkimusetiikan ABC. Tammi. Helsinki.

Männistö, Päivi 2012: Kun ei ole tervetullut minnekään. Poiskäännyttämisen ja poissulkemisen ilmiöitä katuperspektiivistä tarkasteltuna. Teoksessa Strömberg-Jakka, Minna & Karttunen, Teija (toim.): Sosiaalityön haasteet. Tukea ammattilaisten arkeen. PS-Kustannus. Jyväskylä, 125-139.

Määttä, Anne 2010: Toimeentulotuen väliinputoajat. Janus 18 (1), 20-34.

Nelson, Kenneth 2012: Counteracting material deprivation: The role of social assistance in Europe. Journal of European Social Policy 22 (2), 148-163.

<http://journals.sagepub.com.ezproxy.ulapland.fi/doi/pdf/10.1177/0958928711433658> Viitattu 12.10.2018.

- Niemelä, Mikko 2013: Mielipiteet toimeentuloturvaetuuksien kohdentumisongelmista ja niiden ratkaisukeinoista. Teoksessa Airio, Ilpo (toim.): Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Kelan tutkimusosasto. Helsinki, 112-139.
- Nummela, Tuija 2011: Asiakkaan asema ja oikeuksien toteutuminen aikuissosiaalityössä. Akateeminen väitöskirja. Itä-Suomen yliopisto.
- Närhi, Kati & Kokkonen, Tuomo & Matthies, Aila-Leena 2014: Asiakkaiden osallisuus ja työntekijöiden harkintavalta palvelujärjestelmässä. Janus vol. 22 (3), 227-244.
- Näätänen, Ari-Matti & Londén, Pia 2018: Sosiaalibarometri 2018. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Pajukoski, Marja 2010: Mitä oikeusturva on? Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät – työryhmä. Raportti III. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki, 20-41.
- Pajukoski, Marja 2011: Muuttuvat sosiaaliset oikeudet. Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.): Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki, 79-100.
- Pohjola, Anneli 2010: Asiakas sosiaalityön subjektina. Teoksessa Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (toim.): Asiakkuus sosiaalityössä. Gaudeamus. Helsinki, 19-74.
- Pylkkänen, Anu 2014: Yhdenvertaisuus ja sosiaaliturva – harkinnan muuttuneet rajat. Teoksessa Kalliomaa-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto. Helsinki, 20-39.
- Rajavaara, Marketta 2014: Ammattilaisen harkinta sosiaaliturvan edellytyksenä ja risikinä. Teoksessa Kalliomaa-Puha, Laura & Kotkas, Toomas & Rajavaara, Marketta (toim.): Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Kelan tutkimusosasto. Helsinki, 136-155.
- Ronkainen, Suvi & Pehkonen, Leila & Lindblom-Ylänne, Sari & Paavilainen, Eija 2014: Tutkimuksen voimasanat. Sanoma Pro Oy. Helsinki.
- Räty, Tapio 2010: Yksilöhuollon päätöksenteko ja asiakas. Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät – työryhmä. Raportti III. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki, 64-70.
- Saarenpää, Ahti 2010: Kansalainen, yksilö oikeudellisesti kaiken keskipisteenä. Teoksessa Laitinen, Merja & Pohjonen, Anneli (toim.): Asiakkuus sosiaalityössä. Gaudeamus. Helsinki, 75-137.
- Saikkonen, Paula 2016: Kuntakentän kirjavat käytännöt. Teoksessa Blomgren, Sanna & Karjalainen, Jouko & Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna & Saikkonen, Paula

& Saikku Peppi (toim.) 2016: Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016. Terveyden ja hyvinvoinninlaitos. Helsinki, 29-40.

Salo, Paula & Rantonen, Otso & Aalto, Ville & Oksanen, Tuula & Vahtera, Jussi & Junnonen, Sanna-Riitta & Baldschun, Andreas & Väisänen, Raija & Mönkkönen, Kaarina & Hämäläinen, Juha 2016: Sosiaalityöntekijöiden hyvinvointi. Sosiaalityön kuormittavuus, voimavaratekijät ja sosiaalityöntekijöiden mielenterveys. Työterveyslaitos. Helsinki.

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014.

Strömberg-Jakka, Minna 2012: Miksi sossu ei tee mitään? Teoksessa Strömberg-Jakka, Minna & Karttunen, Teija (toim.): Sosiaalityön haasteet. Tukea ammattilaisten arkeen. PS-Kustannus. Jyväskylä, 140-172.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Sirviö, Heidi & Romakkaniemi, Marjo & Lindh, Jari & Laitinen, Merja 2015: Sosiaalityöntekijän harkintavallan käyttö ehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteossa. Janus 23 (3), 247-264.

Tanhua, Hannele & Kiuru, Sirkka 2019: Toimeentulotuki 2017. Tilastoraportti 1/2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.

Taina, Jaana & Kotiranta, Tuija 2014: Sosiaalityötä ja toimeentulotukea – aikuissosiaalityö paikkaansa hakemassa. Teoksessa Haverinen, Riitta & Kuronen, Marjo & Pösö, Tarja (toim.): Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Vastapaino. Tampere, 179-195.

Talentia 2017: Arki, arvot ja etiikka. Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet.

Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli 2018: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Ensipainos 2002. Tammi. Helsinki.

Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli 2018: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Ensipainos 2002. Tammi. Helsinki. E-kirja.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2009: Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käytätymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakkoarvioinnin järjestämiseksi.
<https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/eettisetperiaatteet.pdf> Viitattu 17.3.2019.

Valokivi, Heli 2008: Kansalainen asiakkaana. Tutkimus vanhusten ja lainrikkojien osallisuudesta, oikeuksista ja velvollisuuksista. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto.

Vilkkä, Hanna 2015: Tutki ja kehitä. PS-Kustannus. Jyväskylä. 4., uudistettu painos. 1. painos 2005.